ESCUELA DE DOCTORADO
INTERNACIONAL DE LA USC

Alice
De Nuccio

Tesis doctoral

AMMINISTRARE GLI AGROECOSISTEMI. La rigenerazione rurale per il contrasto dello spopolamento nella prospettiva dell'intervento pubblico

Santiago de Compostela, 2023

Programa de doctorado en Derecho

ESCOLA DE DOUTORAMENTO
INTERNACIONAL DA USC

TESIS DOCTORAL

AMMINISTRARE GLI AGROECOSISTEMI

LA RIGENERAZIONE RURALE PER IL CONTRASTO DELLO SPOPOLAMENTO NELLA PROSPETTIVA DELL'INTERVENTO PUBBLICO

Alice De Nuccio

Directores: Diana Santiago Iglesias y Massimo Monteduro

PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO

SANTIAGO DE COMPOSTELA

2023

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare Diana SANTIAGO IGLESIAS, professoressa di diritto amministrativo dell'Università di Santiago de Compostela, e Massimo MONTEDURO, professore di diritto amministrativo dell'Università del Salento: mie guide preziose durante il lungo cammino del dottorato. Senza l'apporto scientifico, il supporto morale, la pazienza e la sensibilità profusi in questo percorso di formazione, non avrei potuto neanche immaginare questo risultato.

Un ringraziamento va anche ai professori che in questi anni, con gentilezza e disponibilità, mi hanno accolto nelle loro università, contribuendo ad arricchire la ricerca con importanti insegnamenti e consigli: Mariagrazia ALABRESE, professoressa di diritto agrario, alimentare e agroalimentare della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa; Wolfgang KAHL, professore di diritto pubblico dell'Università di Heidelberg, e Karen KAINER, professoressa di scienze forestali e ambientali dell'Università della Florida.

Ancora, ringrazio i membri del gruppo di ricerca Red Empresa y Administración (GI-1876) e dell'Área de Derecho Administrativo dell'Università di Santiago de Compostela, specialmente i membri del gruppo di ricerca del progetto Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU, RTI2018-099804-A-100, finanziato da FESR/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación, Gobierno de España), nel cui quadro ho beneficiato del contrato predoctoral para la formación de doctores (PRE2019-087874) che mi ha permesso di ottenere il finanziamento necessario a sviluppare questo lavoro.

Ultima, non per minore importanza, è la profonda gratitudine verso i miei amici di Santiago e tutti i compagni di viaggio ma, soprattutto, verso le persone che, anche da lontano, hanno avuto la forza e la capacità di starmi vicino.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

INDICE

RESUMO 7
ABBREVIAZIONI 35
INTRODUZIONE 37
1. Sfondo 37
2. Obiettivi 40
3. Metodologia 43
4. Struttura espositiva 48
CAPITOLO 1. FENOMENOLOGIA DELLO SPOPOLAMENTO RURALE: CAUSE, EFFETTI E RISPOSTE GIURIDICHE 51
1. Cause dello spopolamento rurale 51
1.1. L'abbandono dell'agricoltura come possibile causa scatenante 53
1.1.1. Il fallimento delle riforme agrarie 54
1.1.2. Il fallimento della modernizzazione agricola 59
1.2. Le altre concause 62
2. Effetti dello spopolamento rurale 65
2.1. Effetti demografici 65
2.2. Effetti socioeconomici 67
2.3. Effetti ecologici 69
3. Spopolamento e deterritorializzazione 71
4. Strumenti giuridici di contrasto dello spopolamento rurale 75
4.1. Atti di *soft law* nel diritto dell'Unione europea 76
4.1.1. Atti risalenti 77
4.1.2. Interventi recenti 80
4.1.3. Il triennio 2020-2022 82
4.2. Il contrasto dello spopolamento rurale nel diritto spagnolo e italiano 88
4.2.1. Attività di pianificazione 88

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4.2.1.1. Pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale nell'ordinamento giuridico spagnolo 91
4.2.1.2. Pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale nell'ordinamento giuridico italiano 100
4.2.2. Governo del territorio 102
4.2.3. Attività di promozione 111
4.2.3.1. Delimitazione concettuale 111
4.2.3.2. Aiuti pubblici per la promozione dell'iniziativa economica privata nelle aree rurali spopolate 112
4.2.3.3. Altri strumenti di promozione 130
4.2.4. Strumenti di cooperazione per la prestazione dei servizi pubblici 132
4.2.4.1. Assistenza economica 133
4.2.4.2. Formule di gestione associata dei servizi pubblici 141
CAPITOLO 2. ATTUALITÀ DELLA DIMENSIONE AGRICOLA NELLA RICERCA DELL'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DEL TERRITORIO 147
1. Rilevanza dell'agricoltura per l'identificazione delle aree rurali: il concetto di ruralità 149
1.1. Evoluzione del concetto 149
1.2. Concetti fondati sul criterio demografico 150
1.3. Concetti fondati anche su altri criteri 152
1.4. Elementi identificativi 158
2. Il naturale contributo dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio 159
2.1. Ruolo nella prestazione dei servizi 159
2.2. Impulso del neoruralismo 162
2.3. Tutela degli ecosistemi rurali 164
2.4. Contributo alla *food security* 166
2.4.1. Concetto 166
2.4.2. Condizione di *food insecurity* nell'Unione europea 169
3. L'agricoltura come strumento di equilibrio demografico del territorio nella Costituzione 173

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

4. La multifunzionalità come predicato giuridico di sintesi degli apporti dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio 177
4.1. Genesi ed evoluzione giuridica del concetto 178
4.2. Le misure multifunzionali della Politica Agricola Comune 185
4.2.1. I pagamenti diretti 186
4.2.2. Lo sviluppo rurale 192
4.3. Gradi di multifunzionalità della PAC nelle valutazioni dottrinali 197
CAPITOLO 3. ACCESSO ALL'USO PRODUTTIVO DELLA TERRA 203
1. Approssimazione concettuale 204
1.1. Accesso alla terra ed equilibrio demografico del territorio 204
1.1.1. I fattori della produzione agricola nelle aree rurali spopolate 205
1.1.2. Le principali barriere di accesso alla terra 210
1.2. Nozione giuridica di accesso all'uso produttivo della terra 215
1.2.1. Il lemma «accesso alla terra» 215
1.2.2. Il lemma «uso produttivo» 221
1.2.3. Una visione d'insieme 223
2. La progettazione degli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra 224
2.1. Articolazione delle competenze in materia di agricoltura 224
2.1.1. Il riparto delle competenze nella Costituzione 224
2.1.2. Il ruolo dell'integrazione europea sul riparto delle competenze 227
2.1.2. Specialità del quadro delle competenze in materia di accesso all'uso produttivo della terra 229
2.2. Gli strumenti di riordino fondiario come meccanismi infruttuosi di prevenzione dell'abbandono della terra 237
2.3. Nuovi strumenti giuridici di recupero dell'uso produttivo della terra 241
2.3.1. Tassonomia 241
2.3.2. Le banche della terra 243
2.3.2.1. Natura 243
2.3.2.2. Oggetto 250

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.3.2.3. Modalità di gestione 260
2.3.2.4. Finalità 266
2.3.2.5. Aspetti procedimentali 272
2.3.3. La banca delle aziende agricole 292
2.3.3.1. Natura 292
2.3.3.2. Oggetto 292
2.3.3.3. Modalità di gestione 293
2.3.3.4. Finalità 293
2.3.3.5. Aspetti procedimentali 293
2.3.4. I poligoni agroforestali 294
2.3.4.1. Natura 294
2.3.4.2. Oggetto 295
2.3.4.3. Finalità 296
2.3.4.4. Aspetti procedimentali 297
2.3.5. Le aldea modello 300
2.3.5.1. Natura 300
2.3.5.2. Oggetto 301
2.3.5.3. Finalità 302
2.3.5.4. Aspetti procedimentali 303
2.3.6. L'associazionismo fondiario 305
2.3.6.1. Natura 305
2.3.6.2. Oggetto 308
2.3.6.3. Finalità 309
2.3.6.4. Aspetti procedimentali 310
2.3.7. Altri strumenti 311
2.3.8. Misure di promozione complementari 314
CAPITOLO 4. VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI AGROECOSISTEMICI 317
1. Concezioni dei rapporti di gerarchia tra l'uomo e la terra 319
1.1. Posizioni di dominio e soggezione nel diritto 319

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.1.1. Premessa 319
1.1.2. L'adempimento della funzione ambientale dell'agricoltura: una facoltà del titolare 321
1.1.3. La terra come oggetto prevalente del diritto di proprietà individuale 326
1.2. Posizioni di dominio e soggezione nella scienza 333
1.2.1. Cenni al metodo dell'agroecologia 333
1.2.2. L'appartenenza umana all'agroecosistema 336
1.2.3. L'applicazione dei servizi ecosistemici agli ecosistemi antropizzati: i servizi agroecosistemici 338
1.2.4. Identificazione del fenomeno a partire da alcuni casi paradigmatici 343
1.2.4.1. La gestione della terra 343
1.2.4.2. La gestione dell'acqua 346
2. I servizi agroecosistemici: un concetto giuridico in formazione 351
2.1. Necessità del concetto 351
2.1.1. L'agroecologia nel diritto 351
2.1.2. La mancanza di una definizione giuridica di servizi agroecosistemici 353
2.2. Metodologia 356
2.3. Procedimento di costruzione 357
2.3.1. Identificazione dei caratteri definitori dei servizi agroecosistemici nel mondo scientifico 357
2.3.2. Recepimento del concetto scientifico nel mondo giuridico 359
2.3.2.1. Trasposizione 359
2.3.2.2. Formulazione di un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici 362
3. Impatto della trasposizione del concetto di servizi agroecosistemici sul regime giuridico della proprietà collettiva 364
3.1. Cause 364
3.2. Regime giuridico 369
3.2.1. Montes vecinales en mano común 369
3.2.2. Domini collettivi 373

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3.2.3. Comunidades de regantes 379
3.3. Mantenimento delle proprietà collettive esistenti 384
3.4. Creazione di nuove proprietà collettive 386
4. Impatto della trasposizione del concetto di servizi agroecosistemici sul regime giuridico della proprietà individuale 391
CONCLUSIONI 393
BIBLIOGRAFIA 423

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RESUMO

RESUMO

O despoboamento rural é un obxecto emblemático da complexidade dos fenómenos contemporáneos: defínese como a diminución progresiva da poboación, rexistrada a partir de zonas historicamente menos habitadas, como resultado dunha intensificación do movemento migratorio cara a zonas máis urbanizadas. Dita perda de poboación constitúe só unha manifestación –a máis superficial– dun fenómeno complexo no que se enmarcan unha pluralidade de cuestións, como a parálise económica, a marxinalidade xeográfica, a crise ecolóxica, a falta de servizos públicos de calidade, a depresión demográfica etc. Así as cousas, para trazar unha traxectoria da intervención pública para a loita contra o despoboamento rural e a mitigación do fenómeno, foi necesario identificar e abordar un dos moitos ámbitos materiais nos que os poderes públicos han establecido medidas destinadas a reverter a tendencia demográfica nas zonas rurais.

De acordo con a hipótese de investigación formulada para abordar o estudo, a agricultura é un sector crave para a rexeneración das zonas rurais. O fenómeno do despoboamento parece estar relacionado coa desertización das terras desde varios puntos de vista. Non se pode pasar por alto a existencia dunha conexión, polo menos elemental, desde o punto de vista sintáctico: o despoboamento está asociado ao carácter agrícola do territorio, xa que a etimoloxía do termo rural é o latín *rus ruris*, que significa campo. Desde un punto de vista material, obsérvase que os agroecosistemas característicos do territorio da Unión Europea –é dicir, tanto as terras destinadas á agricultura como os terreos seminaturales de tipo forestal ou con outro tipo de vexetación– sufriron unha profunda regresión ambiental, social e económica en paralelo a un proceso gradual de despoboamento. Así, pártese do potencial da actividade agraria á hora de resolver algúns dos problemas territoriais críticos que inducen á poboación a abandonar o seu lugar de orixe: é unha fonte de postos de traballo vinculados, por exemplo, á produción agroalimentaria, ao turismo rural, ás actividades recreativas e a outros servizos; garante a protección ambiental do territorio rural mediante a prevención de incendios e o mantemento da paisaxe; e contribúe, tamén, á seguridade alimentaria da Unión Europea, cuxa integridade se ve ameazada por situacións de emerxencia, entre as que se atopan os conflitos bélicos.

USC DE COMPOSTELA

A partir desta hipótese, desenvolveuse o estudo sobre a intervención pública para a loita contra o despoboamento rural e a mitigación do fenómeno na dimensión agrícola. O devandito estudio levouse a cabo en clave comparada, tomando como referencia os ordenamentos xurídicos español e italiano, xa que a realidade de ambos países é similar e é froito de liñas históricas case paralelas. Nos dous casos, a preocupación dos poderes públicos pola posible desaparición de núcleos rurais non xurdiu ata os últimos anos, quizais porque a percepción do fenómeno é agora máis acentuada debido ao proceso xeral de transición demográfica que experimenta a poboación europea –a redución da natalidade e o crecemento da taxa de envellecemento tanto no medio rural como no urbano–. En particular, en España, o despoboamento rural forma parte da política de Estado fronte ao reto demográfico: a VI Conferencia de Presidentes acordou o 17 de xaneiro de 2017 elaborar unha Estratexia Nacional fronte ao Reto Demográfico; en Italia, pola súa banda, a institucionalización da *Strategia Nazionale per le Aree Interne*, elaborada polo Departamento para o Desenvolvemento e a Cohesión Económica do Ministerio de Desenvolvemento Económico, remóntase ao 2014, co obxectivo último de reverter a emigración e o descenso da natalidade nas chamadas zonas do interior do país, é dicir, nos territorios afastados dos centros que prestan servizos públicos esenciais. Entón, o emprego do método comparado na realización deste estudo favoreceu a circulación de recursos que nun determinado ordenamento xurídico xa representan unha realidade consolidada e que, quizais, permiten unha mellor comprensión do problema do despoboamento rural. Con este fin, realizáronse tamén varias estadías de investigación: na cátedra de Dereito administrativo do medio ambiente e da alimentación da Universidade de Salento (Lecce); na cátedra de Dereito agrario, alimentario e agroambiental do *Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo* (Dirpolis) como investigadora visitante da Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa); na Universidade de Heidelberg, como investigadora visitante do *Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht*; a outra na Universidade de Florida, como investigadora visitante da *School of Forest, Fisheries and Geomatics Sciences* no *Institute of Food and Agricultural Sciences*.

En concreto, primeiramente, o traballo tentou identificar o papel desempeñado pola agricultura no proceso causal e na reacción xurídica ante o fenómeno do despoboamento rural. Con este fin, no Capítulo 1 deste estudo, levouse a cabo a reconstrución das causas e efectos do despoboamento rural en España e Italia grazas ás fontes da literatura internacional de carácter historiográfico, económico, xeográfico e sociolóxico, así como aos datos demográficos elaborados polos institutos de estatística. En segundo lugar, sistematizáronse as diferentes medidas adoptadas nos ordenamentos xurídicos español e italiano para loitar contra o despoboamento rural. En particular, analizouse e clasificou por orde temporal o abundante *soft law* da Unión Europea –concepto xeral que engloba as normas de conduta establecidas en instrumentos que non teñen forza xurídica vinculante, pero que producen efectos prácticos–,

distinguindo dentro del os actos preparatorios e informativos, os actos decisorios e interpretativos e os actos de goberno. En segundo lugar, examináronse e clasificaron as medidas adoptadas polo dereito interno de ambos os países nas categorías de planificación contra o despoboamento –entendida como un procedemento, coa función de abordar o fenómeno, marcado por: unha fase de diagnóstico, é dicir, de obtención e tratamento da información sobre a realidade fáctica; un xuízo de prognóstico sobre a evolución da realidade previamente enfocada; a fixación de obxectivos; unha ponderación preliminar dos instrumentos idóneos para a súa realización; unha decisión que contén a elección operativa final–, ordenación do territorio –función pública, horizontal e integradora, orientada a garantir unha estrutura espacial adecuada ao desenvolvemento das políticas económicas, sociais, ambientais e culturais– fomento –o conxunto de medidas mediante as cales os poderes públicos pretenden estimular, promover ou apoiar determinadas actividades ou iniciativas privadas, por consideralas de interese público– e servizos públicos –todas as actividades prestacionales de titularidade pública das que poden beneficiarse os cidadáns *uti singuli* ou como usuarios–.

Concluída a aproximación ao fenómeno, que xa evidenciaba *prima facie* a importancia da actividade agraria no contexto do despoboamento, o traballo pretendeu eliminar o risco de tratar un tema puramente arquetípico e, como tal, desvinculado da realidade fáctica da ruralidad contemporánea. Por este motivo, no Capítulo 2 identificáronse e examináronse en profundidade os argumentos xeográficos, estatísticos, políticos, sociolóxicos, ecolóxicos e xurídicos que recoñecen a necesidade ou a oportunidade de recuperar e valorizar a actividade agraria para garantir o equilibrio demográfico do territorio no presente. En primeiro lugar, para comprobar a existencia material dunha dimensión agraria nas zonas rurais, revisáronse os conceptos e clasificacións de ruralidade desenvolvidos na era postindustrial e identificáronse as características actuais dos respectivos territorios. En segundo lugar, sistematizáronse as posibles contribucións da agricultura á solución dos problemas territoriais que, ás veces, se sinalan como corresponsables do despoboamento rural: o seu posible papel na prestación de servizos; a súa capacidade intrínseca para estimular movementos sociais recentes como o neorruralismo; o seu papel crucial na protección dos ecosistemas rurais; a súa contribución á seguridade alimentaria da Unión Europea, entendendo por tal aquela condición que se dá se todos os membros dunha poboación teñen, en todo momento, a posibilidade física, social e económica de acceder a cantidades suficientes de alimentos sans, seguros e nutritivos, que lles permitan satisfacer as preferencias e necesidades nutricionais necesarias para levar unha vida sa e activa. En terceiro lugar, examinouse se a Constitución española e a Constitución italiana prevén, en termos de obriga ou facultade, a intervención dos poderes públicos na agricultura orientada cara ao equilibrio demográfico no territorio.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Partindo da conclusión obtida trala operación precedente, segundo a cal resultaría innegable a importancia da agricultura no reequilibrio, tamén demográfico, dos territorios español e italiano no presente, constatouse o posible carácter multifuncional da mesma: a súa intrínseca capacidade para desempeñar unha función produtiva, unha función ambiental e unha función rural/social. Con este fin, estudouse a Política Agrícola Común (PAC) dos Estados membros, dado que a multifuncionalidade da agricultura constitúe un obxectivo estrutural da mesma. Considerando que esta política tende a renovarse ciclicamente cada sete anos, en primeiro lugar, describiuse a xénese e evolución do concepto de agricultura multifuncional dentro da PAC. A continuación, verificouse como a PAC perseguiu o citado obxectivo, identificando as medidas concretamente aplicables polos Estados membros, sobre todo, nas zonas rurais despoboadas. En particular, a análise das medidas multifuncionais tivo en conta o marco resultante da reforma Fischler de 2003, momento a partir do cal o concepto de agricultura multifuncional se converteu estruturalmente na normativa da política agrícola e as súas fontes de financiamento distribuíronse entre os dous piares de pagos directos e desenvolvemento rural. Por último, analizouse a doutrina que ao longo dos anos avaliou a capacidade de resposta dos ciclos de programación da PAC ao paradigma da multifuncionalidade.

A través do estudo da PAC, constatouse que o obxectivo da agricultura multifuncional perséguese mediante a incentivación económica de actividades que garanten a función ambiental, produtiva e rural/social da agricultura. Así, para beneficiarse das medidas de fomento que recoñecen e promoven a contribución da agricultura ao equilibrio demográfico do territorio, é necesario ter acceso á terra. Sen embargo, o acceso concibido como a mera adquisición da propiedade agraria non evita o eventual abandono das terras, polo que debe complementarse co necesario destino das terras ao uso produtivo. Por tanto, no Capítulo 3, levouse a cabo o estudo do acceso ao uso produtivo da terra. Tendo en conta que o tema abarca unha gran variedade de cuestións relacionadas coa terra –a demanda de reformas agrarias, as loitas polo acaparamento de terras, a protección dos pequenos produtores locais fronte ás plantacións a gran escala, etc.– tradicionalmente asociadas ao Sur Global e, máis recentemente, a Europa do Leste, era necesario situar o acceso ao uso produtivo da terra no contexto das realidades española e italiana. Así, a través dos datos estatísticos recollidos nos censos agrarios xerais promovidos pola Unión Europea cada dez anos, dos documentos de institucións europeas e nacionais e da literatura socioeconómica, ofreceuse un panorama do estado do capital agrario nas zonas rurais españolas e italianas e dos obstáculos socioeconómicos á súa mobilización.

Constatado un problema real de acceso á terra, reconstruíuse o significado do acceso ao uso produtivo da terra desde unha perspectiva xurídica. Para iso, tívose en conta: no dereito internacional, a *Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* (UNDROP) aprobada pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas en 2018; no dereito

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

europeo, a Resolución 2016/2141(INI) do Parlamento Europeo sobre a situación da concentración agraria na Unión Europea, do 27 de abril de 2017; no dereito interno, as previsións constitucionais sobre o acceso dos traballadores á propiedade dos medios de produción (artigo 129.2) e ao dereito de propiedade (artigo 33.1), contidas na Constitución española, e das relativas ao acceso do aforro popular á propiedade agraria directa (artigo 47.2) e ao dereito á propiedade privada da terra (artigo 44), establecidas na Constitución italiana.

Completada a aproximación conceptual, reconstruíuse o marco competencial sobre agricultura e acceso ao uso produtivo da terra nos ordenamentos xurídicos español e italiano, prestando especial atención á análise dos instrumentos previstos para ese efecto na experiencia xurídica dos dous Estados membros: distinguiuse entre os mecanismos de reordenación territorial máis antigos –concentración e reestruturación parcelaria en España e *compendio unico* en Italia– e os novos instrumentos xurídicos de acceso ao uso produtivo da terra –bancos de terras, banco de explotacións, polígonos agroforestais, aldeas modelos e agrupacións de xestión conxunta–.

Tras concluír que a agricultura multifuncional e o acceso ao uso produtivo da terra constitúen os dous polos abstractos, no dereito da Unión Europea e no dereito interno dos Estados membros, ao redor dos cales se trazou a traxectoria analítica da disciplina para o reequilibrio demográfico do territorio na dimensión agraria, o Capítulo 4 cuestionou a súa posible eficacia. Co fin de circunscribir os aspectos relevantes para a reflexión, o estudo partiu do suposto teórico de que, entre todas as funcións posibles da agricultura, a ambiental proporciona o contido mínimo e o límite máximo da presión antrópica no desempeño da actividade: a preservación da biodiversidade, o mantemento dos hábitats, a influencia beneficiosa sobre a competencia e a redución do risco de incendios no campo europeo están ligados á adopción de métodos de cultivo de baixa intensidade, mentres que a explotación intensiva determina a degradación do medio rural. Así pois, a supervivencia ecolóxica das zonas rurais e o seu desenvolvemento socioeconómico –sendo a primeira *condicio sine qua non* para a segunda– dependen da existencia dunha base demográfica de persoas empregadas na agricultura; con todo, o peso desta presenza non pode ser tal que menoscabe a integridade dos territorios sobre os que se exerce. Así as cousas, o traballo centrouse nas medidas multifuncionais da PAC con contido ambiental e nas modalidades de acceso ao uso produtivo da terra das que depende a preservación da calidade e dispoñibilidade do ben para as xeracións futuras.

A constatación de certas dificultades na forma en que o dereito interpreta a relación entre a terra e o ser humano que ameazan a eficacia destes instrumentos suxeriu abrir a mirada cara ao punto de vista das disciplinas que mellor interceptan a relación entre os elementos ambientais do mundo agrario: os estudos de ecoloxía e agroecoloxía. Entre as diferentes cuestións obxecto

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

de análises por estas ciencias, para os efectos deste traballo, chamou a atención o fenómeno dos servizos agroecosistémicos. A expresión, en efecto, evoca a idea de beneficios para o ser humano xerados pola integración entre o elemento antrópico –agrosistema– e o elemento natural –ecosistema–. A través dos servizos agroecosistémicos, ecoloxía e agroecoloxía non renuncian á lóxica antropocéntrica que constitúe a razón de ser do dereito, senón que, en lugar de concibir a relación entre o mundo humano e o mundo natural en termos de dominio do home sobre a natureza, parecen máis ben percibir o sentido de pertenza do primeiro á segunda e, a partir desta conciencia, orientar a agricultura cara ao respecto –e non á explotación ou ao abandono– da terra.

A curiosidade suscitada por esta aparente xustaposición entre as ciencias ecolóxicas e xurídicas levou a explorar o fenómeno dos servizos agroecosistémicos. Para comprender mellor como afecta a administración dun agroecosistema á produción de benestar, resultou útil recorrer a algúns exemplos prácticos: dado que a terra e a auga son recursos esenciais para a produción agrícola, examináronse algunhas experiencias sobre o xeito en que se xestionan. No referente á terra, presentáronse os resultados dalgúns artigos científicos sobre os sistemas alimentarios de Bolivia e Kenya, mentres que a auga observouse grazas a estudos sobre os agroecosistemas de regadío das cidades do leste e sueste da Península Ibérica (as chamadas hortas), datos estatísticos sobre o servizo integrado da auga en Italia, o caso de contaminación da auga en Sydney en 1998 e fontes de información sobre o estrés hídrico no Val de San Joaquín, que é a rexión agrícola máis rendible de Estados Unidos.

Tras describir o fenómeno dos servizos agroecosistémicos nas ciencias ecolóxicas, para que o coñecemento sobre os servizos agroecosistémicos puidese achegar así a súa contribución á presente investigación xurídica, formulouse un posible concepto xurídico de servizos agroecosistémicos. Para iso, foi esencial a aplicación dunha metodoloxía rigorosa. En esencia, a doutrina coincide en sinalar que, a formación dun concepto xurídico require a elaboración dunha definición, sen prexuízo da posibilidade de articular unha explicación. Con todo, cando un concepto preexiste á súa construción definitoria, é admisible propoñer o uso dun termo ou sintagma preexistente de forma nova ou máis precisa que no uso común. Para elaborar unha definición estipulativa –é dicir, a redefinición xurídica dun concepto existente– debe realizarse unha abstracción, é dicir, seleccionar os atributos que conforman o concepto. Esta operación presupón a inclusión daqueles aspectos da realidade observada que son representativos ou esenciais para os fenómenos incorporados ao concepto e a exclusión dos accidentais. Así, posto que o dereito xa definiu o *genus* dos servizos ecosistémicos, pero non a sua *species* dos servizos agroecosistémicos, foi necesario: en primeiro lugar, identificar os elementos esenciais do fenómeno dos servizos agroecosistémicos nas disciplinas de orixe; en segundo lugar, determinar a posible utilidade –é dicir, a función– dun posible concepto xurídico de servizos

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

agroecosistémicos para o dereito; en terceiro lugar, realizar unha transposición, é dicir, adaptar os elementos do concepto científico de servizos agroecosistémicos á realidade xurídica.

Por último, avaliouse o impacto eventualmente xerado pola transposición do concepto de servizos agroecosistémicos no ordenamento xurídico español e italiano. En concreto, a definición xurídica resultante do procedemento de construción descrito destaca o papel da dimensión colectiva da administración da terra para a protección dos intereses da poboación rural vinculados á realidade agrícola. Polo tanto, a avaliación de impacto abarcou o réxime xurídico da propiedade colectiva e o réxime xurídico da propiedade individual.

Con respecto á propiedade colectiva, o traballo analizou: para a terra, os montes veciñais en man común recoñecidos tanto pola Lei española 55/1980, do 11 de novembro de 1980, *de montes veciñais en man común*, como por outras normas autonómicas, así como os *domini collettivi* recoñecidos máis recentemente pola Lei italiana 168/2017, do 20 de novembro, *Norme in materia dei domini collettivi*; para a auga, as comunidades de regantes hoxe reguladas polo Real Decreto español 1/2001, do 20 de xullo, *polo que se aproba o texto refundido da Lei de Augas* (actual Lei de Augas estatal). Tendo en conta a necesidade de valorizar estes modelos – montes veciñais en man común, domini collettivi e comunidades de regantes– reconstruíuse o réxime xurídico destas propiedades colectivas e avaliouse se as súas respectivas disciplinas, en primeiro lugar, favorecen o mantemento das existentes e, en segundo lugar, admiten a creación de novas propiedades colectivas onde, mesmo como consecuencia do despoboamento rural, non existen sistemas consuetudinarios de xestión sostible dos agroecosistemas.

Con respecto á propiedade individual, o traballo analizou como, no marco dos novos instrumentos xurídicos de acceso ao uso produtivo da terra examinados, a valorización da dimensión colectiva da administración podería afectar ao contido dos límites e facultades para o exercicio do dereito de propiedade establecidos polos poderes públicos, co fin de ponderar os intereses individuais do titular cos intereses colectivos protexidos polos servizos agroecosistémicos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

RIASSUNTO

Lo spopolamento rurale costituisce un oggetto emblematico della complessità dei fenomeni contemporanei: è definito come la progressiva diminuzione della popolazione, registrata da aree storicamente meno abitate, per effetto di un'intensificazione del movimento migratorio verso le aree più urbanizzate. Tuttavia, questa diminuzione della popolazione costituisce soltanto una manifestazione –quella più superficiale– di un problema complesso che assorbe una pluralità di criticità afflittive di determinati territori, quali paralisi economica, marginalità geografica, crisi ecologica, carenza di servizi pubblici di qualità, depressione demografica ecc. Pertanto, al fine di tracciare una traiettoria dell'intervento pubblico per il contrasto e la mitigazione dello spopolamento rurale, è stato necessario individuare e trattare uno dei molteplici ambiti materiali nei quali i poteri pubblici hanno stabilito una serie di misure dirette ad invertire il *trend* demografico nelle aree rurali.

Secondo l'ipotesi di ricerca formulata per approssimarsi allo studio, l'agricoltura costituisce un settore chiave per la rigenerazione delle aree rurali. Difatti, il fenomeno della desertificazione demografica sembrerebbe connesso a quello della desertificazione della terra da diversi punti di vista. Certamente, non può sottacersi un nesso (per quanto elementare) dal punto di vista sintattico: lo spopolamento è associato al carattere agricolo del territorio, in quanto l'etimologia della parola "rurale" è il latino *rus ruris*, che significa "campagna". Dal punto di vista materiale, invece, si osserva che gli agroecosistemi caratteristici del territorio dell'Unione europea –cioè le terre destinate all'agricoltura nonché le terre seminaturali coperte da boschi e altra vegetazione– hanno attraversato una profonda regressione ambientale, sociale ed economica parallelamente al graduale processo di spopolamento delle aree rurali. Idealmente, infine, l'attività agricola ha il potenziale per risolvere alcune delle questioni territoriali che inducono la popolazione ad abbandonare il luogo d'origine: costituisce la fonte di posti di lavoro legati, per esempio, alla produzione agroalimentare, al turismo rurale, alle attività ricreative ed altri servizi; garantisce la tutela ambientale del territorio rurale mediante la prevenzione degli incendi e la cura del paesaggio; contribuisce anche alla *food security* dell'Unione europea, la cui integrità, purtroppo, è minacciata da situazioni di emergenza come i conflitti bellici.

Sulla scorta di questa ipotesi, è stata sviluppata la trattazione relativa all'intervento pubblico per il contrasto e la mitigazione dello spopolamento rurale nella dimensione agricola. Lo studio è stato realizzato in chiave comparata, prendendo come punto di riferimento le esperienze giuridiche della Spagna e dell'Italia, in quanto le concatenazioni degli eventi che compongono i processi di spopolamento rurale attraversati dai due Paesi sono tra loro simili e corrono su lunghe linee storiche quasi parallele; in entrambi i casi, le preoccupazioni da parte dei rispettivi poteri pubblici verso la possibile scomparsa delle comunità rurali sono emerse

solamente negli ultimi anni, forse perché la percezione del fenomeno è oggi più accentuata a causa del generale processo di transizione demografica vissuto dalla popolazione europea –la riduzione del tasso di natalità e la crescita del tasso di invecchiamento in aree tanto rurali quanto urbane–. In particolare, in Spagna, lo spopolamento rurale è confluito nella politica di Stato avente ad oggetto le sfide demografiche da quando, il 17 gennaio 2017, la VI Conferenza dei Presidenti ha concordato l'elaborazione di una *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*; in Italia, invece, risale al 2014 l'istituzionalizzazione della Strategia Nazionale per le Aree interne, elaborata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica presso il Ministero dello sviluppo economico, con il fine ultimo di invertire emigrazioni e calo delle nascite nelle cosiddette aree interne del Paese, vale a dire i territori distanti dai centri erogatori dei servizi pubblici essenziali. Dunque, nell'ambito di questo studio, l'utilizzo del metodo comparato ha favorito la circolazione di rimedi che in un determinato sistema giuridico già rappresentano una realtà consolidata e, consentendo una comprensione a più ampio spettro del problema dello spopolamento rurale, forse, ha permesso di acquisire una maggiore consapevolezza nella marcatura dei limiti propri dei rimedi esistenti. A questo scopo, sono stati realizzati anche diversi soggiorni di ricerca: presso la cattedra di diritto amministrativo dell'ambiente e dell'alimentazione dell'Università del Salento (Lecce); presso la cattedra di diritto agrario, alimentare e agroambientale dell'Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo (Dirpolis), come *visiting* della Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa); presso l'Università di Heidelberg, come *visiting* dell'*Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht*; presso l'Università della Florida, come *visiting* della *School of Forest, Fisheries and Geomatics Sciences* all'interno dell'*Institute of Food and Agricultural Sciences*.

Nello specifico, il lavoro ha preso le mosse dall'identificazione del possibile ruolo rivestito dall'agricoltura nella causazione e nella reazione giuridica al fenomeno. A questo scopo, il Capitolo 1 ha cercato di ricostruire le cause e gli effetti dello spopolamento rurale in Spagna e in Italia grazie alle fonti della letteratura internazionale di taglio storiografico, economico, geografico e sociologico, nonché dei dati demografici prodotti dagli istituti statistici; successivamente, ha provato a sistematizzare le diverse misure adottate nell'ordinamento spagnolo e nell'ordinamento italiano per contrastare il fenomeno. In particolare, l'abbondante *soft law* eurounitaria –concetto ombrello comprensivo di regole di condotta fissate in strumenti privi di forza giuridica vincolante ma produttivi di effetti pratici– è stata classificata in ordine temporale, distinguendo al suo interno atti preparatori e informativi, atti decisionali e interpretativi e atti di governo. Invece, gli strumenti messi in campo dalla normativa interna sono stati distribuiti nelle categorie della pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale –intesa come procedimento, funzionalizzato a fronteggiare lo spopolamento rurale, scandito da: una fase diagnostica, ossia di ottenimento ed elaborazione di informazioni sulla realtà fattuale; un giudizio pronostico sull'evoluzione della realtà precedentemente messa a

USC UNIVERSIDADE

fuoco; la fissazione di obiettivi; una preliminare ponderazione degli strumenti atti alla loro realizzazione; una decisione contenente la scelta operativa finale–, del governo del territorio –funzione pubblica, orizzontale e integrativa, orientata a garantire una struttura spaziale adeguata allo sviluppo delle politiche economiche, sociali, ambientali e culturali– della promozione –l'insieme delle misure per mezzo delle quali i poteri pubblici intendono stimolare, promuovere o sostenere determinate attività o iniziative private, ritenendo che vi concorra un interesse pubblico– e dei servizi pubblici –tutte le attività prestazionali di titolarità pubblica delle quali i cittadini possono beneficiare *uti singoli* o come utenti–.

Conclusa l'approssimazione al fenomeno, con la quale è emersa *prima facie* l'importanza dell'attività agricola nel contesto dello spopolamento, il lavoro ha inteso scongiurare il rischio di trattare un tema puramente archetipale e, come tale, non più agganciato alla realtà fattuale della ruralità contemporanea. Per questo motivo, il Capitolo 2 ha identificato ed esaminato più approfonditamente gli argomenti di tipo geografico, statistico, politico, sociologico, ecologico e giuridico che riconoscono la necessità o l'opportunità di recuperare e valorizzare l'attività agricola per garantire l'equilibrio demografico del territorio nel presente. In primo luogo, per verificare l'esistenza materiale di una dimensione agricola nelle aree rurali, sono stati sviscerati i concetti e le classificazioni di ruralità elaborati in epoca post-industriale e sono state individuate le caratteristiche odierne dei rispettivi territori. In secondo luogo, sono stati rintracciati i possibili contributi dell'agricoltura alla soluzione delle questioni territoriali talvolta segnalate come corresponsabili dello spopolamento rurale: il suo possibile ruolo nella prestazione di servizi; la sua intrinseca capacità di stimolare recenti movimenti sociali come il neoruralismo; la sua crucialità nella tutela degli ecosistemi rurali; il suo apporto alla *food security* dell'Unione europea, per tale intendendo quella condizione che sussiste se tutti i componenti di una popolazione, in qualunque momento, hanno la possibilità, fisica, sociale ed economica di accedere a una quantità sufficiente di cibo salubre, sicuro e nutriente, che consenta loro di soddisfare le preferenze e le esigenze nutritive necessarie a condurre una vita sana e attiva. In terzo luogo, è stato verificato se la Costituzione spagnola e la Costituzione italiana orientano, in termini di obbligo o facoltà, l'intervento dei poteri pubblici in agricoltura verso l'equilibrio demografico del territorio.

Alla luce della conclusione alla quale è pervenuta l'indagine precedente, circa l'innegabile importanza dell'agricoltura per il riequilibrio –anche demografico– del territorio spagnolo e italiano nel presente, è stato constatato il carattere multifunzionale della medesima: la sua intrinseca capacità di svolgere una funzione produttiva, una funzione ambientale ed una funzione rurale/sociale. La multifunzionalità dell'agricoltura così come risultante dalla trattazione costituisce un obiettivo strutturale della politica comune degli Stati membri nel settore agricolo (PAC). Dal momento che questa politica tende a rinnovarsi ciclicamente ogni

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

sette anni, in primo luogo, è stata descritta la genesi e l'evoluzione del concetto di agricoltura multifunzionale all'interno della PAC. In seguito, è stato verificato come la PAC abbia cercato di perseguire il menzionato obiettivo, identificando le misure multifunzionali concretamente applicabili dagli Stati, soprattutto nelle aree rurali spopolate, a partire dalla Riforma Fischler del 2003: momento in cui il concetto di agricoltura multifunzionale si è convertito strutturalmente nei regolamenti della politica agricola e le fonti di finanziamento di quest'ultima sono state distribuite tra i due pilastri dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale. Infine, è stata esaminata la dottrina che negli anni ha valutato la rispondenza dei cicli di programmazione della PAC al paradigma della multifunzionalità.

Attraverso lo studio della PAC, si è constatato che l'obiettivo dell'agricoltura multifunzionale è perseguito attraverso l'incentivazione economica delle attività che esprimono la funzione ambientale, produttiva e rurale/sociale dell'agricoltura. Dunque, per poter beneficiare delle misure di promozione che riconoscono e promuovono il contributo dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio, i cittadini hanno bisogno di accedere alla terra. Tuttavia, l'accesso concepito come mera acquisizione della proprietà agricola non impedisce l'eventuale abbandono della terra, ragione per la quale è opportuno integrare la necessaria destinazione produttiva di quest'ultima. Pertanto, il Capitolo 3 ha affrontato lo studio dell'accesso all'uso produttivo della terra. Poiché il tema è una sorta di costrutto universale della grande varietà di questioni relative alla terra –la domanda di riforme agrarie, le lotte all'accaparramento delle terre o *land grabbing*, la protezione dei piccoli produttori locali dalle piantagioni su grande scala ecc.– tradizionalmente associate al Sud del mondo e, più di recente, all'Europa dell'Est, è stato ritenuto necessario calare l'accesso all'uso produttivo della terra nel contesto della realtà spagnola e italiana. A questo fine, per mezzo dei dati statistici raccolti dai censimenti generali dell'agricoltura promossi dall'Unione europea con cadenza decennale, dei documenti delle istituzioni europee e nazionali e della letteratura di taglio socioeconomico, è stato fornito un quadro dello stato del capitale agricolo nelle aree rurali spagnole ed italiane e degli ostacoli di carattere socioeconomico alla sua mobilizzazione.

Dato atto di un'effettiva questione di accesso alla terra, il lavoro ha tentato di ricostruire il significato dell'accesso all'uso produttivo della terra nella prospettiva giuridica. Allo scopo, si è tenuto conto: nel diritto internazionale, della *Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2018; nel diritto europeo, della Risoluzione del Parlamento europeo 2016/2141(INI) sulla situazione della concentrazione agricola nell'Unione europea del 27 aprile 2017; nel diritto interno, delle disposizioni costituzionali relative all'accesso dei lavoratori alla proprietà dei mezzi di produzione (articolo 129.2) e al diritto di proprietà (articolo 33.1), contenute nella Costituzione spagnola, e di quelle concernenti l'accesso del risparmio popolare alla proprietà

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

diretta coltivatrice (articolo 47, comma 2) e il diritto di proprietà terriera (articolo 44), stabilite nella Costituzione italiana.

In seguito, dopo aver ricostruito il quadro delle competenze in materia di agricoltura e di accesso all'uso produttivo della terra nell'ordinamento spagnolo e nell'ordinamento italiano, la trattazione si è focalizzata sull'analisi degli strumenti a ciò preposti nell'esperienza giuridica dei due Stati membri: sono stati distinti i più risalenti meccanismi di riordino fondiario –*concentración* e *reestructuración parcelaria* in Spagna e compendio unico in Italia– dai nuovi strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra –banche della terra, banca delle aziende agricole, poligoni agroforestali, aldea modello e associazionismo fondiario–.

A questo punto, avendo considerato che agricoltura multifunzionale e accesso all'uso produttivo della terra costituiscono i due astratti poli, rispettivamente nel diritto eurounitario e nel diritto interno degli Stati membri, intorno ai quali è stata tracciata la traiettoria analitica della disciplina per il riequilibrio demografico del territorio nella dimensione agricola, il Capitolo 4 si è interrogato sulla possibile efficacia dei relativi strumenti. Al fine di circoscrivere gli aspetti rilevanti per la riflessione, il lavoro ha assunto il presupposto teorico che, tra tutte le possibili funzioni dell'agricoltura, quella ambientale fornisca il contenuto minimo e il limite massimo della pressione antropica nello svolgimento della stessa attività: la conservazione della biodiversità, il mantenimento degli habitat, la benefica influenza sulle competizioni e la riduzione del rischio di incendi nelle campagne europee sono legati all'adozione di metodi colturali a bassa intensità, mentre uno sfruttamento intensivo determina il degrado dell'ambiente rurale. Dunque, la sopravvivenza ecologica delle aree rurali e lo sviluppo socioeconomico delle stesse –essendo la prima *condicio sine qua non* per il secondo– dipendono dall'esistenza di una base demografica di popolazione occupata in agricoltura; tuttavia, il peso di questa presenza non può essere tale da minare l'integrità dei territori sui quali si esercita. Pertanto, al fine di valutare la possibile efficacia della disciplina analizzata, il lavoro si è focalizzato sulle misure multifunzionali della PAC a contenuto ambientale e sulle modalità di accesso all'uso produttivo della terra dalle quali dipende la conservazione della qualità e della disponibilità del bene per le generazioni future.

La constatazione di alcuni nodi critici nel modo in cui il diritto interpreta la relazione tra la terra e l'essere umano tali da minacciare l'efficacia di questi strumenti ha suggerito di aprire lo sguardo al punto di vista delle discipline che meglio intercettano il rapporto tra gli elementi ambientali del mondo agricolo: gli studi di ecologia ed agroecologia. Tra i vari oggetti di analisi di queste scienze, ai fini del presente lavoro, ha catturato l'attenzione il fenomeno dei servizi agroecosistemici prodotti dagli agroecosistemi. L'espressione, infatti, evoca l'idea di benefici per gli esseri umani generati dall'integrazione tra l'elemento antropico –agrosistema– e l'elemento naturale –ecosistema–. Attraverso i servizi agroecosistemici, dunque, l'ecologia e

l'agroecologia non rinunciano alla logica antropocentrica che costituisce la ragion d'essere del diritto ma, invece di concepire il rapporto tra mondo umano e mondo naturale in termini di dominio dell'uomo sulla natura, sembrano piuttosto percepire il senso dell'appartenenza del primo alla seconda e, sulla scorta di questa consapevolezza, indirizzano l'agricoltura al rispetto –e non allo sfruttamento o all'abbandono– della terra.

La curiosità suscitata da questa apparente contrapposizione tra le scienze ecologiche e le scienze giuridiche ha indotto ad esplorare il fenomeno dei servizi agroecosistemici. Al fine di comprendere meglio come l'amministrazione di un agroecosistema incide sulla produzione di benessere, è stato utile ricorrere ad alcuni esempi pratici: poiché la terra e l'acqua costituiscono risorse essenziali alla produzione agricola, sono state esaminate alcune esperienze relative alle loro modalità di gestione. Con riferimento alla terra, sono stati esposti i risultati di alcuni articoli scientifici riguardanti i sistemi alimentari boliviani e kenyani, mentre l'acqua è stata oggetto di osservazione grazie agli studi sugli agroecosistemi irrigui delle città dell'Est e Sud-Est della penisola iberica (cosiddette *huertas*), i dati statistici sul servizio idrico integrato in Italia, il caso della contaminazione dell'acqua di Sidney nel 1998 e le fonti di informazione sullo stress idrico della San Joaquin Valley, che è la regione agricola più redditizia degli Stati Uniti.

Dopo aver descritto il fenomeno dei servizi agroecosistemici nelle scienze ecologiche, per consentire alla conoscenza relativa ai servizi agroecosistemici di dare il suo apporto a questa ricerca giuridica, è stato formulato un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici. Allo scopo, è stata essenziale l'applicazione di una rigorosa metodologia. In sostanza, la dottrina concorda nel segnalare che la formazione di un concetto giuridico esige l'elaborazione di una definizione, senza pregiudizio della possibilità di articolare una spiegazione. Tuttavia, quando un concetto preesiste alla sua costruzione definitoria, è consentito proporre di usare un termine o sintagma preesistente in modo nuovo o in modo più preciso rispetto all'uso comune. Per elaborare una definizione stipulativa –vale a dire la ridefinizione giuridica di un concetto esistente– bisogna realizzare un'astrazione ossia selezionare gli attributi che conformano il concetto. Questa operazione suppone l'inclusione degli aspetti della realtà osservata che sono rappresentativi o essenziali dei fenomeni inglobati nel concetto e l'esclusione di quelli accidentali. Dunque, poiché nel diritto è stato già definito il *genus* dei servizi ecosistemici ma non la sua *species* dei servizi agroecosistemici, è stato necessario applicare la tecnica del recepimento ossia: identificare gli elementi essenziali del fenomeno dei servizi agroecosistemici nelle discipline di origine; determinare la possibile utilità –cioè la funzione– di un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici per il diritto; realizzare una trasposizione, ossia adeguare gli elementi del concetto scientifico dei servizi agroecosistemici alla realtà giuridica.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Da ultimo, è stato valutato l'impatto eventualmente generato dalla trasposizione del concetto di servizi agroecosistemici sull'ordinamento giuridico spagnolo e italiano. Specificamente, è stato osservato che la definizione giuridica risultante dal procedimento di costruzione descritto mette in risalto il ruolo della dimensione collettiva dell'amministrazione della terra nella protezione degli interessi a connotazione agricola della popolazione rurale. Pertanto, la valutazione di impatto ha riguardato il regime giuridico della proprietà collettiva ed il regime giuridico della proprietà individuale.

Con riferimento alla proprietà collettiva, il lavoro ha analizzato: per la terra, i *montes vecinales en mano común* riconosciuti tanto dalla Legge spagnola dell'11 novembre 1980, n. 55, *de montes vecinales en mano común*, quanto da altre normative autonomiche, nonché i domini collettivi riconosciuti da ultimo dalla Legge italiana del 20 novembre 2017, n. 168, *Norme in materia di domini collettivi*; per l'acqua, le *comunidades de regantes* oggi regolate dal *Real Decreto* spagnolo del 20 luglio 2001, n. 1, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* (vigente Legge statale sulle Acque). Tenendo presente la necessità di valorizzare tali modelli –*montes vecinales en mano común*, domini collettivi e *comunidades de regantes*– come naturale conseguenza di una definizione giuridica di servizi agroecosistemici, è stato ricostruito il regime giuridico di questi assetti e valutato se le rispettive discipline, in primo luogo, favoriscono il mantenimento di quelli esistenti e, in secondo luogo, ammettono la creazione di nuove proprietà collettive dove, anche a seguito dello spopolamento rurale, i sistemi consuetudinari per la gestione sostenibile degli agroecosistemi non esistono.

Con riferimento alla proprietà individuale, il lavoro ha analizzato come, nel quadro dei nuovi strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra esaminati, la valorizzazione della dimensione collettiva dell'amministrazione potrebbe incidere sul contenuto del potere conformativo dei poteri pubblici nei confronti dell'esercizio del diritto di proprietà, allo scopo di contemperare gli interessi del singolo titolare con gli interessi collettivi protetti dai servizi agroecosistemici.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ABSTRACT

Rural depopulation is emblematic of the complexity of contemporary phenomena: it is defined as the progressive decrease in the population of historically less populated areas because of an intensification of migratory movement towards more urbanized areas. This decrease in the population is only a manifestation –the most superficial– of a complex phenomenon including a plurality of issues, such as economic paralysis, geographical marginality, ecological crisis, lack of quality public services, demographic depression, etc. For this reason, in order to trace a trajectory of public intervention to tackle and mitigate rural depopulation, it was necessary to identify and address one of the many material areas in which public authorities have established a series of measures aimed at reversing the demographic trend in rural areas.

According to the research hypothesis formulated to approach the study, agriculture is a key sector for the regeneration of rural areas. In particular, the phenomenon of depopulation seems to be related to land desertification from several perspectives. The existence of a connection, at least elementary, from a syntactic point of view cannot be overlooked: depopulation is associated with the agricultural character of the territory since the etymology of the term rural is the Latin *rus ruris*, which means land. From a material perspective, it is observed that the characteristic agroecosystems of the territory of the European Union –that is, both the land used for agriculture and the forest or other vegetation seminatural areas– have suffered a profound environmental, social, and economic regression in parallel to the gradual process of rural depopulation. Finally, agricultural activity has the potential to solve some of the critical territorial problems that induce the population to abandon their place of origin: it is a source of jobs linked, for example, to agri-food production, rural tourism, recreational activities, and other services; it guarantees the environmental protection of the rural territory through fire prevention and landscape maintenance; it also contributes to the food security of the European Union, whose integrity is threatened by emergencies, including armed conflicts.

On the basis of this hypothesis, the study on public intervention to tackle and mitigate rural depopulation in the agricultural dimension was developed. This study was carried out in a comparative key, taking as a reference the Spanish and Italian legal system, since the reality of both countries is similar and is the result of almost parallel historical lines. In both cases, the concern of public authorities about the possible disappearance of rural settlements has not arisen until recent years, perhaps because the perception of the phenomenon is now more pronounced due to the general demographic transition experienced by the European population –the reduction of birth rates and the growth of the ageing rate both in rural and urban areas–. In particular, in Spain, rural depopulation is part of the State policy against the demographic challenge: the VI Conference of Presidents agreed on 17 January 2017 to plan an *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. In Italy, the institutionalization of the *Strategia*

USC UNIVERSIDADE

Nazionale per le Aree Interne, developed by the Department for Economic Development and Economic Cohesion of the Ministry of Economic Development, dates back to 2014 and pursues the ultimate aim of reversing emigration and the decline in birth rates in the so-called inner areas of the country, that is, territories away from centres providing essential public services. Therefore, the use of the comparative method in the carrying out of this study favoured the circulation of resources that in a certain legal system already represent a consolidated reality and, perhaps, allowed a better understanding of the problem of rural depopulation. For this purpose, several research periods were spent at the Chair of Environment and Food Administrative Law at the University of Salento (Lecce); at the Chair of Agricultural, Food and Agro-environmental Law of the *Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo* (Dirpolis) as a visiting PhD student of the Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa); at the University of Heidelberg, as a visiting PhD student of the *Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht*; at the University of Florida, as a visiting PhD student of the School of Forest, Fisheries and Geomatics Sciences at the Institute of Food and Agricultural Sciences.

Specifically, the work started from the identification of the possible role played by agriculture in the causation and legal reaction to the phenomenon. To this end, Chapter 1 of this study carried out the reconstruction of the causes and effects of rural depopulation in Spain and Italy by consulting the historiographical, economic, geographical and sociological international literature, as well as the demographic data provided by statistical institutes. Then, it systematized the different measures adopted in the Spanish and Italian legal systems to manage the phenomenon. In particular, this part focused on the study of the abundant European Union soft law –an umbrella concept encompassing rules of conduct laid down in instruments without binding legal force but productive of practical effects– in chronological order, distinguishing within it preparatory and informative acts, decision-making and interpretative acts, and government acts. The instruments brought into play by domestic legislation have been distributed in the categories of planning to combat rural depopulation –understood as a procedure, functionalised to cope with rural depopulation, marked by a diagnostic phase, i.e. the obtaining and elaboration of information on the factual reality; a prognostic judgement on the evolution of the reality previously focused on; the setting of objectives; a preliminary weighing up of the instruments suitable for their realisation; a decision containing the final operational choice–, land-use planning –a public, horizontal and integrative function oriented towards guaranteeing an adequate spatial structure for the development of economic, social, environmental and cultural policies–, promotion –all the measures by means of which the public authorities intend to stimulate, promote or support certain private activities or initiatives, in the belief that they are in the public interest– and public services –all the public service activities from which citizens may benefit individually or as users–.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Having concluded the approximation to the phenomenon, with which the importance of agricultural activity in the context of depopulation emerged *prima facie*, the work sought to avoid the risk of dealing with a purely archetypal theme and, as such, no longer linked to the factual reality of contemporary rurality. For this reason, Chapter 2 identified the geographical, statistical, political, sociological, ecological and legal arguments that recognize the need or opportunity to recover and enhance agricultural activity to guarantee the demographic balance of the territory in the present. Firstly, it examined the concepts and classifications of rurality developed in the post-industrial era and identified the current characteristics of rural areas to verify the material existence of an agricultural dimension in the respective territories. Secondly, it identified and systematized the possible contributions of agriculture to the solution of territorial problems that are sometimes considered as co-responsible for rural depopulation: its possible role in providing services; its intrinsic capacity to stimulate recent social movements such as neo-ruralism; its crucial role in protecting rural ecosystems; its contribution to food security in the European Union, defined as the condition that exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. Thirdly, it examined whether the Spanish Constitution and the Italian Constitution provide for the intervention of public authorities in agriculture oriented towards the demographic balance of the territory.

In light of these arguments, the possible multifunctional nature of agriculture resulted, namely its intrinsic ability to perform a productive, environmental and rural/social function. Since the multifunctionality of agriculture is a structural objective of the Common Agricultural Policy (CAP) of the Member States, the work analyzed the CAP. Considering that the European Union renews this policy every seven years, it described the genesis and evolution of the concept of multifunctional agriculture within the CAP. Next, it verified how the CAP pursues this objective, identifying the measures that the Member States can apply especially in depopulated rural areas. The analysis of multifunctional measures considered the framework resulting from the Fischler reform of 2003, i.e. the distinction between the two pillars of direct payments and rural development, because it represents the moment in which the concept of multifunctional agriculture became structurally part of the agricultural policy regulations. Finally, the study analyzed the doctrine that has evaluated the responsiveness of the CAP programming cycles to the multifunctionality paradigm over the years.

Through the study of the CAP, it was found that the objective of multifunctional agriculture is pursued through the economic incentivisation of activities that ensure the environmental, productive and rural/social function of agriculture. In order to benefit from the promotion measures that recognise and promote agriculture's contribution to the demographic balance of the territory, citizens needs to access to land. However, access conceived as the mere acquisition

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

of agricultural property does not prevent the eventual abandonment of the land; so, it must be complemented by the necessary allocation of land to productive use. Therefore, Chapter 3 dealt with the study of access to the productive land use. Considering that the topic covers a wide variety of land-related issues –the demand for agrarian reforms, the struggles for land grabbing, the protection of local small producers against large-scale plantations, etc.– traditionally associated with the Global South and, more recently, with Eastern Europe, it was necessary to situate access to productive land use in the context of Spanish and Italian realities. Thus, through the statistical data collected in the general agricultural censuses promoted by the European Union every ten years, documents of European and national institutions and socioeconomic literature, the work provided an overview of the state of agricultural capital in Spanish and Italian rural areas and of the socioeconomic obstacles to its mobilization.

Once a real problem of access to land resulted, the research tried to reconstruct the meaning of access to productive land use from a legal perspective. The study took into account the United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas (UNDROP) adopted by the UN General Assembly in 2018, in international law; the European Parliament resolution of 27 April 2017 on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers (2016/2141(INI)), in EU law; the constitutional provisions on access by the workers to ownership of the means of production (Article 129(2)) and the right to private property (Article 33(1)) contained in the Spanish Constitution, and those relating to the house and farm ownership through the use of private savings (Article 47(2)) and the right to private ownership of land (Article 44) established in the Italian Constitution, in domestic law.

At this point, the work analyzed the competence framework on agriculture and access to productive land use in the Spanish and Italian legal systems and the instruments provided for this purpose in the legal experience of the two Member States. It distinguished between the oldest territorial reorganization of land ownership –*concentración* and *reestructuración parcelaria* in Spain and *compendio unico* in Italy– and the new legal instruments for access to productive land use –land banks, farms bank, agroforestry polygons, model villages and land associations–.

After concluding that multifunctional agriculture and access to productive land use are the two abstract poles, respectively in EU law and in the domestic law of the Member States, around which the analytical trajectory of the discipline for the demographic rebalancing of the territory in the agricultural dimension has been traced, Chapter 4 questioned their possible effectiveness. To circumscribe the relevant aspects for reflection, the study started from the theoretical assumption that, among all the possible functions of agriculture, the environmental function provides the minimum content and the maximum limit of anthropogenic pressure exercisable

by agricultural activity: the preservation of biodiversity, the maintenance of habitats, the beneficial influence on competition and the reduction of the risk of fires in the European countryside is linked to the adoption of low-intensity cultivation methods, while intensive exploitation provokes the degradation of the rural environment. Thus, the ecological survival of rural areas and their socioeconomic development –the first being a *condicio sine qua non* for the second– depend on the existence of a demographic base of people employed in agriculture; however, this presence cannot be so strong that it undermines the integrity of the territories on which it manifests itself. For these reasons, the work focused on the multifunctional measures of the CAP with environmental content and on the modalities of access to productive land use on which the preservation of the quality and availability of this good for future generations depends.

The identification of certain difficulties in the way in which the law interprets the relationship between land and human beings, which threaten the effectiveness of these instruments, suggested widening the perspective to the point of view of the disciplines that best intercept the relationship between the environmental elements of the agricultural world: the studies of ecology and agroecology. Among the different issues analyzed by these sciences, the phenomenon of agroecosystem services seems to be very important for the purposes of this work. The expression evokes the idea of benefits for human beings generated by the integration between the anthropogenic element –agrosystem– and the natural element –ecosystem–. In fact, through agroecosystem services, ecology and agroecology do not sacrifice the anthropocentric logic behind the law. However, unlike the law, they do not conceive the relationship between the human world and the natural world in terms of man's domination over nature. On the contrary, they seem to perceive the sense of belonging of man to nature and consequently to orient agriculture towards respect –and not exploitation or abandonment– of the land.

The curiosity aroused by this apparent juxtaposition between ecological and legal sciences led to the exploration of the agroecosystem services phenomenon. To better understand how the management of an agroecosystem affects the production of well-being, it was useful to refer to some practical examples: since land and water are essential for agricultural production, the work searched for some experiences about the management of these resources. About land, it presented the results of some scientific papers on food systems in Bolivia and Kenya, while water was observed thanks to studies on irrigated agroecosystems in cities in the east and southeast of the Iberian Peninsula (the so-called *huertas*), statistical data on the integrated water service in Italy, the case of water contamination in Sydney in 1998, and sources of information on water stress in the San Joaquin Valley, which is the most profitable agricultural region in the United States.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

After describing the phenomenon of agroecosystem services in ecological sciences, the work tried to formulate a possible legal concept of agroecosystem services. For this purpose, the application of a rigorous methodology was essential. In essence, doctrine agrees to point out that the formation of a legal concept requires the elaboration of a definition and, if necessary, the articulation of an explanation. However, when a concept pre-exists its definitional construction, it is admissible to propose the use of a pre-existing term or phrase in a new or more precise way than in common use. To elaborate a stipulative definition –that is, the legal redefinition of an existing concept– it is necessary to carry out an abstraction, namely the selection of the attributes that make up the concept. This operation presupposes to include the aspects of the observed reality that are representative or essential for the phenomena incorporated into the concept and the exclusion of the accidental aspects. Thus, since the law has already defined the *genus* of ecosystem services, but not its *species* of agroecosystem services, it was necessary, firstly, to identify the essential elements of the phenomenon of agroecosystem services in the originating disciplines; secondly, to determine the possible usefulness –that is, the function– of a possible legal concept of agroecosystem services for the law; thirdly, to carry out a transposition, i.e. to adapt the elements of the scientific concept of agroecosystem services to legal reality.

Finally, the study assessed the impact potentially generated by the transposition of the concept of agroecosystem services into Spanish and Italian law. Specifically, the legal definition resulting from the construction procedure developed highlights the role of the common dimension of land administration in light of protecting the interests of the rural population linked to agricultural reality. Therefore, the impact assessment covered the legal regime of common ownership and the legal regime of individual ownership.

Regarding common ownership, the work analyzed the *montes vecinales en mano común* recognized by the Spanish Law No. 55/1980 as well as by other regional laws; the *domini collettivi* now protected by Italian Law No. 168/2017; and the *comunidades de regantes* now regulated by Spanish Water Act, i.e. the Royal Decree 1/2001. Observing the need to enhance these models as a consequence of a possible legal definition of agroecosystem services, it reconstructed the legal regimes of these common properties. After, it assessed whether they favour the maintenance of existing common properties and admit the creation of new common properties where, even as a result of rural depopulation, there are no customary systems for sustainable management of agroecosystems.

Regarding individual property, the work analyzed how the enhancement of the common dimension of the administration could affect the content of the limits and powers for the exercise of the landowner right established by the public authorities, within the framework of the new legal instruments on access to productive use of land examined, to balance the

individual interests of the owner with the common interests protected by agroecosystem services.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

RESUMEN

La despoblación rural es un objeto emblemático de la complejidad de los fenómenos contemporáneos: se define como la disminución progresiva de la población, registrada a partir de zonas históricamente menos habitadas, como resultado de una intensificación del movimiento migratorio hacia zonas más urbanizadas. Dicha disminución de población constituye sólo una manifestación –la más superficial– de un fenómeno complejo en el que se enmarcan una pluralidad de cuestiones, como la parálisis económica, la marginalidad geográfica, la crisis ecológica, la falta de servicios públicos de calidad, la depresión demográfica, etc. Así las cosas, para trazar una trayectoria de la intervención pública para la lucha contra la despoblación rural y la mitigación del fenómeno, fue necesario identificar y abordar uno de los muchos ámbitos materiales en los que los poderes públicos han establecido medidas destinadas a revertir la tendencia demográfica en las zonas rurales.

De acuerdo con la hipótesis de investigación formulada para abordar el estudio, la agricultura es un sector clave para la regeneración de las zonas rurales. El fenómeno de la despoblación parece estar relacionado con la desertización de las tierras desde varios puntos de vista. No se puede pasar por alto la existencia de una conexión, al menos elemental, desde el punto de vista sintáctico: la despoblación está asociada al carácter agrícola del territorio, ya que la etimología del término rural es el latín *rus ruris*, que significa campo. Desde un punto de vista material, se observa que los agroecosistemas característicos del territorio de la Unión Europea –es decir, tanto las tierras destinadas a la agricultura como los terrenos seminaturales de tipo forestal o con otro tipo de vegetación– han sufrido una profunda regresión medioambiental, social y económica en paralelo al proceso gradual de despoblación de las áreas rurales. Por último, la actividad agraria parece tener el potencial para resolver algunos de los problemas territoriales críticos que inducen a la población a abandonar su lugar de origen: es una fuente de puestos de trabajo vinculados, por ejemplo, a la producción agroalimentaria, el turismo rural, las actividades recreativas y otros servicios; garantiza la protección medioambiental del territorio rural mediante la prevención de incendios y el mantenimiento del paisaje; contribuye asimismo a la seguridad alimentaria de la Unión Europea, cuya integridad se ve amenazada por situaciones de emergencia, entre las que se encuentran los conflictos bélicos.

A partir de esta hipótesis, se desarrolló el estudio sobre la intervención pública para la lucha contra la despoblación rural y la mitigación del fenómeno en la dimensión agrícola. Dicho estudio se ha llevado a cabo en clave comparada, tomando como referencia los ordenamientos jurídicos español e italiano, ya que la realidad de ambos países experimentados es similar y es fruto de líneas históricas casi paralelas. En ambos casos, la preocupación de los poderes públicos por la posible desaparición de núcleos rurales no ha surgido hasta los últimos años,

USC UNIVERSIDADE

quizá porque la percepción del fenómeno es ahora más acentuada debido al proceso general de transición demográfica que experimenta la población europea –la reducción de la natalidad y el crecimiento de la tasa de envejecimiento tanto en el medio rural como en el urbano–. En particular, en España, la despoblación rural forma parte de la política de Estado frente al reto demográfico: la VI Conferencia de Presidentes acordó el 17 de enero de 2017 elaborar una Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico; en Italia, por su parte, la institucionalización de la *Strategia Nazionale per le Aree Interne*, elaborada por el Departamento para el Desarrollo y la Cohesión Económica del Ministerio de Desarrollo Económico, se remonta a 2014, con el objetivo último de revertir la emigración y el descenso de la natalidad en las llamadas zonas del interior del país, es decir, los territorios alejados de los centros que prestan servicios públicos esenciales. Entonces, el empleo del método comparado en la realización de este estudio favoreció la circulación de recursos que en un determinado ordenamiento jurídico ya representan una realidad consolidada y, quizás, permitió una mejor comprensión del problema de la despoblación rural. A tal efecto, se realizaron varias estancias de investigación: en la cátedra de Derecho administrativo del medio ambiente y de la alimentación de la Universidad de Salento (Lecce); en la cátedra de Derecho agrario, alimentario y agroambiental del *Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo* (Dirpolis) como investigadora visitante de la Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa); en la Universidad de Heidelberg, como investigadora visitante del *Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht*; en la Universidad de Florida, como investigadora visitante de la *School of Forest, Fisheries and Geomatics Sciences* en el *Institute of Food and Agricultural Sciences*.

En concreto, primeramente, el trabajo intentó identificar el papel desempeñado por la agricultura en el proceso causal y en la reacción jurídica ante el fenómeno de la despoblación rural. Con este fin, en el Capítulo 1 se llevó a cabo la reconstrucción de las causas y efectos de la despoblación rural en España e Italia gracias a las fuentes de la literatura internacional de carácter historiográfico, económico, geográfico y sociológico, así como a los datos demográficos elaborados por los institutos de estadística. En segundo lugar, se sistematizaron las diferentes medidas adoptadas en los ordenamientos jurídicos español e italiano para luchar contra la despoblación rural. En particular, se analizó y clasificó por orden temporal el abundante *soft law* de la Unión Europea –concepto general que engloba las normas de conducta establecidas en instrumentos que no tienen fuerza jurídica vinculante, pero que producen efectos prácticos–, distinguiendo dentro de él los actos preparatorios e informativos, los actos decisorios e interpretativos y los actos de gobierno. En segundo lugar, se examinaron y clasificaron las medidas adoptadas por el derecho interno de ambos países en las categorías de planificación contra la despoblación –entendida como un procedimiento, con la función de abordar el fenómeno, marcado por: una fase de diagnóstico, es decir, de obtención y tratamiento de la información sobre la realidad fáctica; un juicio de pronóstico sobre la evolución de la

USC UNIVERSIDADE

realidad previamente enfocada; la fijación de objetivos; una ponderación preliminar de los instrumentos idóneos para su realización; una decisión que contiene la elección operativa final–, ordenación del territorio –función pública, horizontal e integradora, orientada a garantizar una estructura espacial adecuada al desarrollo de las políticas económicas, sociales, medioambientales y culturales– fomento –el conjunto de medidas mediante las cuales los poderes públicos pretenden estimular, promover o apoyar determinadas actividades o iniciativas privadas, por considerarlas de interés público– y servicios públicos –todas las actividades prestacionales de titularidad pública de las que pueden beneficiarse los ciudadanos *uti singuli* o como usuarios–.

Concluida la aproximación al fenómeno, que ya evidenciaba *prima facie* la importancia de la actividad agraria en el contexto de la despoblación, el trabajo pretendió eliminar el riesgo de tratar un tema puramente arquetípico y, como tal, desvinculado de la realidad fáctica de la ruralidad contemporánea. Por este motivo, en el Capítulo 2 se identificaron y examinaron en profundidad los argumentos geográficos, estadísticos, políticos, sociológicos, ecológicos y jurídicos que reconocen la necesidad o la oportunidad de recuperar y valorizar la actividad agraria para garantizar el equilibrio demográfico del territorio en el presente. En primer lugar, para comprobar la existencia material de una dimensión agraria en las zonas rurales, se examinaron los conceptos y clasificaciones de ruralidad desarrollados en la era postindustrial y se identificaron las características actuales de los respectivos territorios. En segundo lugar, se identificaron y sistematizaron las posibles contribuciones de la agricultura a la solución de los problemas territoriales que, a veces, se señalan como corresponsables de la despoblación rural: su posible papel en la prestación de servicios; su capacidad intrínseca para estimular movimientos sociales recientes como el neorruralismo; su papel crucial en la protección de los ecosistemas rurales; su contribución a la seguridad alimentaria de la Unión Europea, entendiendo por tal aquella condición que se da si todos los miembros de una población tienen, en todo momento, la posibilidad física, social y económica de acceder a cantidades suficientes de alimentos sanos, seguros y nutritivos, que les permitan satisfacer las preferencias y necesidades nutricionales necesarias para llevar una vida sana y activa. En tercer lugar, se examinó si la Constitución española y la Constitución italiana prevén, en términos de obligación o facultad, la intervención de los poderes públicos en la agricultura orientada hacia el equilibrio demográfico en el territorio.

Partiendo de la conclusión obtenida tras la operación precedente, según la cual resultaría innegable la importancia de la agricultura en el reequilibrio, también demográfico, de los territorios español e italiano en el presente, se constató el posible carácter multifuncional de la misma: su intrínseca capacidad para desempeñar una función productiva, una función medioambiental y una función rural/social. Con este fin, se analizó la Política Agrícola Común

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

(PAC) de los Estados miembros, dado que la multifuncionalidad de la agricultura constituye un objetivo estructural de la misma. Considerando que esta política tiende a renovarse cíclicamente cada siete años, en primer lugar, se describió la génesis y evolución del concepto de agricultura multifuncional dentro de la PAC. A continuación, se verificó cómo la PAC ha perseguido el citado objetivo, identificando las medidas concretamente aplicables por los Estados miembros, sobre todo, en las zonas rurales despobladas. En particular, el análisis de las medidas multifuncionales tuvo en cuenta el marco resultante de la reforma Fischler de 2003, momento a partir del cual el concepto de agricultura multifuncional se convirtió estructuralmente en la normativa de la política agrícola y sus fuentes de financiación se distribuyeron entre los dos pilares de pagos directos y desarrollo rural. Por último, se analizó la doctrina que a lo largo de los años ha evaluado la capacidad de respuesta de los ciclos de programación de la PAC al paradigma de la multifuncionalidad.

A través del estudio de la PAC, se constató que el objetivo de la agricultura multifuncional se persigue mediante la incentivación económica de actividades que garantizan la función medioambiental, productiva y rural/social de la agricultura. Así, para beneficiarse de las medidas de fomento que reconocen y promueven la contribución de la agricultura al equilibrio demográfico del territorio, los ciudadanos necesitan acceder a la tierra. Sin embargo, el acceso concebido como la mera adquisición de la propiedad agraria no evita el eventual abandono de las tierras, por lo que debe complementarse con el necesario destino de las tierras al uso productivo. Por lo tanto, en el Capítulo 3 se llevó a cabo el estudio del acceso al uso productivo de la tierra. Teniendo en cuenta que el tema abarca una gran variedad de cuestiones relacionadas con la tierra –la demanda de reformas agrarias, las luchas por el acaparamiento de tierras, la protección de los pequeños productores locales frente a las plantaciones a gran escala, etc.– tradicionalmente asociadas al Sur Global y, más recientemente, a Europa del Este, era necesario situar el acceso al uso productivo de la tierra en el contexto de las realidades española e italiana. Así, a través de los datos estadísticos recogidos en los censos agrarios generales promovidos por la Unión Europea cada diez años, de los documentos de instituciones europeas y nacionales y de la literatura socioeconómica, se ofreció un panorama del estado del capital agrario en las zonas rurales españolas e italianas y de los obstáculos socioeconómicos a su movilización.

Constatado un problema real de acceso a la tierra, se intentó reconstruir el significado del acceso al uso productivo de la tierra desde una perspectiva jurídica. Para ello, se tuvo en cuenta: en el derecho internacional, la *Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* (UNDROP) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018; en el derecho europeo, la Resolución 2016/2141(INI) del Parlamento Europeo sobre la situación de la concentración agraria en la Unión Europea, de 27 de abril de 2017; en el derecho interno, las previsiones constitucionales sobre el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios

USC
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

de producción (artículo 129.2) y al derecho de propiedad (artículo 33.1), contenidas en la Constitución española, y de las relativas al acceso del ahorro popular a la propiedad agraria directa (artículo 47.2) y al derecho a la propiedad privada de la tierra (artículo 44), establecidas en la Constitución italiana.

Completada la aproximación conceptual, se reconstruyó el marco competencial sobre agricultura y acceso al uso productivo de la tierra en los ordenamientos jurídicos español e italiano, prestando especial atención al análisis de los instrumentos previstos a tal efecto en la experiencia jurídica de los dos Estados miembros: se distinguió entre los mecanismos de reordenación territorial más antiguos –concentración y reestructuración parcelaria en España y *compendio unico* en Italia– y los nuevos instrumentos jurídicos de acceso al uso productivo de la tierra –bancos de tierras, banco de explotaciones, polígonos agroforestales, aldeas modelos y agrupaciones de gestión conjunta–.

Tras concluir que la agricultura multifuncional y el acceso al uso productivo de la tierra constituyen los dos polos abstractos, respectivamente en el derecho de la Unión Europea y en el derecho interno de los Estados miembros, en torno a los cuales se ha trazado la trayectoria analítica de la disciplina para el reequilibrio demográfico del territorio en la dimensión agraria, el Capítulo 4 cuestionó su posible eficacia. Con el fin de circunscribir los aspectos relevantes para la reflexión, el estudio partió del supuesto teórico de que, entre todas las funciones posibles de la agricultura, la medioambiental proporciona el contenido mínimo y el límite máximo de la presión antrópica en el desempeño de la actividad: la preservación de la biodiversidad, el mantenimiento de los hábitats, la influencia beneficiosa sobre la competencia y la reducción del riesgo de incendios en el campo europeo están ligados a la adopción de métodos de cultivo de baja intensidad, mientras que la explotación intensiva determina la degradación del medio rural. Así pues, la supervivencia ecológica de las zonas rurales y su desarrollo socioeconómico –siendo la primera *condicio sine qua non* para la segunda– dependen de la existencia de una base demográfica de personas empleadas en la agricultura; sin embargo, el peso de esta presencia no puede ser tal que menoscabe la integridad de los territorios sobre los que se ejerce. Así las cosas, el trabajo se centró en las medidas multifuncionales de la PAC con contenido medioambiental y en las modalidades de acceso al uso productivo de la tierra de las que depende la preservación de la calidad y disponibilidad del bien para las generaciones futuras.

La constatación de ciertas dificultades en la forma en que el derecho interpreta la relación entre la tierra y el ser humano que amenazan la eficacia de estos instrumentos sugirió abrir la mirada hacia el punto de vista de las disciplinas que mejor interceptan la relación entre los elementos medioambientales del mundo agrario: los estudios de ecología y agroecología. Entre las diferentes cuestiones objeto de análisis por estas ciencias, a los efectos de este trabajo, llamó la atención el fenómeno de los servicios agroecosistémicos. La expresión, en efecto, evoca la

idea de beneficios para el ser humano generados por la integración entre el elemento antrópico –agrosistema– y el elemento natural –ecosistema–. A través de los servicios agroecosistémicos, ecología y agroecología no renuncian a la lógica antropocéntrica que constituye la razón de ser del derecho, sino que, en lugar de concebir la relación entre el mundo humano y el mundo natural en términos de dominio del hombre sobre la naturaleza, parecen más bien percibir el sentido de pertenencia del primero a la segunda y, a partir de esta conciencia, orientar la agricultura hacia el respeto –y no la explotación o el abandono– de la tierra.

La curiosidad suscitada por esta aparente yuxtaposición entre las ciencias ecológicas y jurídicas llevó a explorar el fenómeno de los servicios agroecosistémicos. Para comprender mejor cómo afecta la administración de un agroecosistema a la producción de bienestar, resultó útil recurrir a algunos ejemplos prácticos: dado que la tierra y el agua son recursos esenciales para la producción agrícola, se examinaron algunas experiencias sobre cómo se gestionan. En lo referente a la tierra, se presentaron los resultados de algunos artículos científicos sobre los sistemas alimentarios de Bolivia y Kenia, mientras que el agua se observó gracias a estudios sobre los agroecosistemas de regadío de las ciudades del este y sureste de la Península Ibérica (las llamadas huertas), datos estadísticos sobre el servicio integrado del agua en Italia, el caso de contaminación del agua en Sydney en 1998 y fuentes de información sobre el estrés hídrico en el Valle de San Joaquín, que es la región agrícola más rentable de Estados Unidos.

Tras describir el fenómeno de los servicios agroecosistémicos en las ciencias ecológicas, para que el conocimiento sobre los servicios agroecosistémicos pudiera aportar así su contribución a la presente investigación jurídica, se formuló un posible concepto jurídico de servicios agroecosistémicos. Para ello, fue esencial la aplicación de una metodología rigurosa. En esencia, la doctrina coincide en señalar que la formación de un concepto jurídico requiere la elaboración de una definición, sin perjuicio de la posibilidad de articular una explicación. Sin embargo, cuando un concepto preexiste a su construcción definitoria, es admisible proponer el uso de un término o sintagma preexistente de forma nueva o más precisa que en el uso común. Para elaborar una definición estipulativa –es decir, la redefinición jurídica de un concepto existente– debe realizarse una abstracción, es decir, seleccionar los atributos que conforman el concepto. Esta operación presupone la inclusión de aquellos aspectos de la realidad observada que son representativos o esenciales para los fenómenos incorporados al concepto y la exclusión de los accidentales. Así, puesto que el derecho ya definió el *genus* de los servicios ecosistémicos, pero no su *species* de los servicios agroecosistémicos, fue necesario: en primer lugar, identificar los elementos esenciales del fenómeno de los servicios agroecosistémicos en las disciplinas de origen; en segundo lugar, determinar la posible utilidad –es decir, la función– de un posible concepto jurídico de servicios agroecosistémicos para el derecho; en tercer lugar,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

realizar una transposición, es decir, adaptar los elementos del concepto científico de servicios agroecosistémicos a la realidad jurídica.

Por último, se evaluó el impacto eventualmente generado por la transposición del concepto de servicios agroecosistémicos en el ordenamiento jurídico español e italiano. En concreto, la definición jurídica resultante del procedimiento de construcción descrito destaca el papel de la dimensión colectiva de la administración de la tierra para la protección de los intereses de la población rural vinculados a la realidad agrícola. Por lo tanto, la evaluación de impacto abarcó el régimen jurídico de la propiedad colectiva y el régimen jurídico de la propiedad individual.

Con respeto a la propiedad colectiva, el trabajo analizó: para la tierra, los montes vecinales en mano común reconocidos tanto por la Ley española 55/1980, de 11 de noviembre, *de montes vecinales en mano común*, como por otras normas autonómicas, así como los dominios colectivos reconocidos más recientemente por la Ley italiana 168/2017, de 20 de noviembre, *Norme in materia di domini collettivi*; para el agua, las comunidades de regantes hoy reguladas por el Real Decreto español 1/2001, de 20 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* (actual Ley de Aguas estatal). Teniendo en cuenta la necesidad de valorizar estos modelos –montes vecinales en mano común, *domini collettivi* y comunidades de regantes– se reconstruyó el régimen jurídico de estas propiedades colectivas y se evaluó si sus respectivas disciplinas, en primer lugar, favorecen el mantenimiento de las existentes y, en segundo lugar, admiten la creación de nuevas propiedades colectivas donde, incluso como consecuencia de la despoblación rural, no existen sistemas consuetudinarios de gestión sostenible de los agroecosistemas.

Con respeto a la propiedad individual, el trabajo analizó como, en el marco de los nuevos instrumentos jurídicos de acceso al uso productivo de la tierra examinados, la valorización de la dimensión colectiva de la administración podría afectar al contenido de los límites y facultades para el ejercicio del derecho de propiedad establecidos por los poderes públicos, con el fin de ponderar los intereses individuales del titular con los intereses colectivos protegidos por los servicios agroecosistémicos.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ABBREVIAZIONI

130MRT	Plan de Recuperación: 130 Medidas ante el Reto Demográfico
AGADER	Agencia Gallega de Desarrollo Rural
AGEA	Agenzia per le erogazioni in agricoltura
AMF	agricoltura multifunzionale
APQ	Accordo di Programma Quadro
AsFo	associazione fondiaria
BCAA	Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali
CESE	Comitato economico e sociale europeo
CGO	Criteri di Gestione Obbligatori
CLLD	Community-led local development
Corte Cost.	Corte Costituzionale
DGP	Delibera di Giunta Provinciale
DGR	Delibera di Giunta Regionale
DGRD	Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico
DOTG	Directrices de ordenación del territorio de Galicia
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPGR	Decreto del Presidente della Giunta Regionale
ENRD	Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura
FC	Fondo di coesione
FEAGA	Fondo europeo di garanzia in agricoltura
FEAMPA	Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE+	Fondo sociale europeo Plus
GDO	grande distribuzione organizzata
GIAHS	Globally Important Agriculture Heritage System

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

IGC	iniciativas de gestión en común
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
ISMEA	Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
Masaf	Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
MEA	Millennium Ecosystem Assesment
Mipaaf	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico
OGR	Oficinas Gestoras de la Red de Tierras
OP	Obiettivo di policy
OSS	Obiettivi di Sviluppo Sostenibile
PAC	Politica Agricola Comune
PCDR	Programa comarcal de desarrollo rural
PDL	Plan de desarrollo local
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PDT	Programa de desarrollo territorial
PEPAC	Plan Estratégico Nacional PAC
PES	Payment for Ecosystem Services
PNDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PRTR	Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PSN	Piano Strategico Nazionale PAC
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
QSC	Quadro Strategico Comune
SAU	Superficie Agricola Utilizzata
SGRD	Secretaría General para el Reto Demográfico
SIGC	Sistema integrato di gestione e controllo
SNAI	Strategia Nazionale per le Aree Interne
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UNDROP	Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas
ZES	Zone Economiche Speciali

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

INTRODUZIONE

1. SFONDO

Sebbene quello migratorio sia un fenomeno millenario e globalmente diffuso, politicizzato e accademicamente dibattuto, sotto le veci dello spopolamento rurale è osservato da una prospettiva nuova. Lo spopolamento rurale, infatti, indica la cospicua perdita di popolazione che i territori europei storicamente meno abitati hanno registrato a partire dalla seconda metà del Novecento in seguito ad un'intensificazione delle migrazioni verso le aree più urbanizzate. La carica innovativa del concetto, dunque, consiste nel trasferire l'attenzione dal soggetto che abbandona all'oggetto abbandonato: il territorio rurale.

Certamente, la popolazione rappresenta uno dei profili che contribuiscono a definire un territorio come oggetto di studio e, nel caso delle aree rurali, le evidenti decrescite demografiche dalle stesse subìte definiscono il sintomo di una patologia territoriale dalla quale sono state colpite: sotto vari profili, *in primis* quello sintattico, il fenomeno dello spopolamento è associato al carattere "rurale" del territorio, la cui etimologia –dal latino *rus ruris* (cioè campagna)– lega inscindibilmente il fenomeno della desertificazione demografica a quello della desertificazione della terra.

La terra a cui si fa riferimento è l'agroecosistema o, meglio, il complesso degli agroecosistemi che costellano i centri abitati situati nel territorio dell'Unione europea. Infatti, le terre destinate all'agricoltura, cioè alla coltivazione dell'*ager* e al pascolo di animali domestici e selvatici, nonché alcune terre seminaturali coperte da boschi e altra vegetazione non sono altro che agroecosistemi: sistemi ecologici –sistemi funzionali di relazioni complementari tra gli organismi viventi e il loro ambiente– utilizzati per la produzione agricola. A differenza degli ecosistemi naturali, che sono in grado di mantenersi utilizzando la sola energia immessa dalla radiazione solare, gli ecosistemi agricoli hanno bisogno del costante intervento dell'uomo (lavoro umano, mezzi meccanici, fertilizzanti chimici, idrocarburi ecc.) per integrare l'energia sussidiaria al proprio sostentamento. D'altro canto, la pressione antropica sugli agroecosistemi non può essere tale da alterarne irreversibilmente le caratteristiche ecosistemiche fondamentali, in quanto un eventuale collasso di queste ultime farebbe venir meno la ragione per la quale gli agroecosistemi sono stati creati, vale a dire la produzione agricola.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

Nel corso di un lungo arco temporale il cui punto di inizio è riconducibile al cosiddetto *boom* economico, ossia l'avvio di una fase di più dinamica e rapida crescita dei settori produttivi, dopo la fine della Seconda guerra mondiale, gli agroecosistemi europei hanno attraversato una profonda regressione: poiché l'agricoltura costituiva la principale occupazione delle comunità rurali, l'emigrazione di massa da parte di contadini depositari dei modelli di produzione incompatibili con il paradigma dominante del consumo innescò la concatenazione degli eventi a carattere economico, politico e culturale che ha indotto la popolazione rurale ad abbandonare progressivamente le terre d'origine e con queste la cura delle campagne sino ad oggi. In particolare, dove l'agricoltura intensiva ha trovato ampie distese di terra fertile –dunque, redditività economica–, il vecchio modello di produzione è stato sostituito; in molti altri casi, i terreni sono stati definitivamente abbandonati a causa dell'inefficienza economica, dettata dalla frammentazione e dalla polverizzazione degli stessi, nonché della marginalità e dell'incompatibilità delle loro caratteristiche pedologiche con la meccanizzazione.

Tuttavia, se adeguatamente amministrati, gli agroecosistemi potrebbero divenire una fonte di posti di lavoro legati alla produzione agricola, al turismo rurale e alle attività ricreative, nonché ad altri servizi dei quali si avverte la mancanza nelle aree rurali come fattore di spopolamento. Inoltre, una *ratio* squisitamente ambientale imporrebbe di innalzare il livello di tutela degli ecosistemi agricoli per la preservazione ecologica e paesaggistica delle aree rurali. Infatti, l'abbandono dell'agricoltura da parte delle comunità rurali originarie ha avuto un impatto negativo sulla biodiversità anche alla scala di paesaggio: i principali fattori del calo dei tipi di habitat e delle specie protetti la cui conservazione è motivo di preoccupazione nell'Unione (e che la stessa non è ancora riuscita ad arginare) sono l'intensificazione delle pratiche di gestione, da un lato, e l'abbandono dell'agricoltura estensiva, dall'altro. Ancora, l'esacerbazione del conflitto russo-ucraino dal febbraio 2022 ha messo allo scoperto che la dipendenza degli Stati membri dalle fonti di energia straniere utilizzate per la produzione agricola, nonché concimi e prodotti alimentari specifici, come il grano e i mangimi utilizzati per nutrire gli animali, è tale da mettere in pericolo la disponibilità o l'accessibilità economica dei prodotti alimentari per le persone a basso reddito. Dunque, il mantenimento degli agroecosistemi sostenibili ed il recupero produttivo di quelli abbandonati secondo buone pratiche di gestione potrebbero contribuire a garantire la *food security* delle comunità rurali europee.

Alla luce della possibile interrelazione tra agroecosistemi e popolazioni rurali –tra regressione/miglioramento dei primi e dissoluzione/ricomposizione delle seconde–, la dimensione dell'intervento pubblico in agricoltura appare ipoteticamente cruciale per il contrasto dello spopolamento delle aree rurali.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Difatti, anche se in passato il diritto agrario è stato ricondotto al diritto privato come settore giuridico incaricato di fissare il regime di titolarità dei frutti, l'organizzazione degli agricoltori ed i diritti ed obblighi che derivano dalla terra, le preoccupazioni relative alla conservazione dell'ambiente e delle risorse naturali hanno determinato la proliferazione di una grande quantità di norme nel diritto pubblico europeo e degli Stati membri: si tratta prevalentemente di diritto amministrativo, sebbene anche il diritto costituzionale rivesta un ruolo rilevante, essendo chiamato ad esprimersi sulla funzione sociale della proprietà agricola[1]. Dunque, ormai da diverso tempo, il percorso di maturazione della disciplina si è completamente evoluto verso un dialogo tra gli aspetti pubblicistici e gli aspetti privatistici della materia dell'agricoltura[2].

Nell'ambito di questo lavoro, l'amministrativizzazione del diritto agrario è ulteriormente evidenziata dalla finalizzazione dell'intervento pubblico in agricoltura alla realizzazione dell'equilibrio demografico del territorio, la cui natura giuridica di interesse pubblico si radica nella politica di coesione territoriale prevista agli articoli 174-178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In particolare, l'articolo 174, nel perseguire la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo negli Stati europei, richiede di rivolgere una particolare attenzione alle cosiddette zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, ossia alle regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Tra le esperienze giuridiche degli Stati membri che confermano l'esistenza di un interesse pubblico all'equilibrio demografico del territorio appaiono particolarmente interessanti quelle della Spagna e dell'Italia: le concatenazioni degli eventi che compongono i processi di spopolamento rurale attraversati dai due Paesi sono tra loro simili e corrono su lunghe linee storiche quasi parallele; in entrambi i casi, le preoccupazioni da parte dei rispettivi poteri pubblici verso la possibile scomparsa delle comunità rurali sono emerse solamente negli ultimi anni, forse perché la percezione del fenomeno è oggi più accentuata a causa del generale processo di transizione demografica vissuto dalla popolazione europea –la riduzione del tasso di natalità e la crescita del tasso di invecchiamento in aree tanto rurali quanto urbane–. In particolare, in Spagna, durante la VI Conferenza dei Presidenti celebrata il 17 gennaio 2017 è stata concordata l'elaborazione di una *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (ENRD) nell'ambito della quale è confluito lo spopolamento rurale: in questo modo, il fenomeno è stato

[1] DEL MAR MUÑOZ AMOR, María, *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, 1ª ed., Reus, Madrid, 2017, p. 20.

[2] Si richiama, *ex multis*: CRISTIANI, Eloisa, "Le riviste agraristiche italiane e i nuovi contenuti del diritto agrario", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2008, pp. 464-479; più di recente, PASTORINO, Leonardo, "La missione del diritto agrario e le sfide dell'umanità", *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2022, pp. 669-675.

inserito nella più generale politica di Stato avente ad oggetto le sfide demografiche. In Italia, invece, il contrasto dello spopolamento rurale è stato pianificato in seno alla politica di coesione per mezzo della Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI), la quale è stata elaborata nel 2013 dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica presso il Ministero dello sviluppo economico, con il fine ultimo di invertire i *trend* demografici –essenzialmente emigrazioni e calo delle nascite– nelle aree del Paese distanti dai centri erogatori dei servizi pubblici essenziali.

A livello accademico sono più risalenti le abbondanti ricostruzioni storiche e le trattazioni dello spopolamento rurale di taglio sociologico, antropologico, geografico ed economico mentre gli studi giuridici, soprattutto ad opera della dottrina spagnola, sono proliferati negli ultimi anni. I saggi e gli articoli dottrinali sul tema si focalizzano su singole criticità relative al fenomeno ma, tra questi, non sembra che la dottrina giuridica abbia prestato particolare attenzione alla dimensione agricola dello spopolamento rurale.

2. OBIETTIVI

Lo spopolamento rurale non è un fenomeno recente ma si è dispiegato nel corso di un lungo arco temporale il cui punto di inizio è storicamente ricondotto all'abbandono dell'agricoltura indotto dai «modelli voluti dalla nuova industrializzazione» nella seconda metà del XX[3]. Non si può affermare che il diritto, nonostante la reazione tardiva, sia rimasto inerte al cospetto dell'esodo rurale: il TFUE, nell'ambito della politica di coesione, impone di prestare una particolare attenzione alle aree rurali e demograficamente svantaggiate mentre alcuni ordinamenti degli Stati membri, in particolare la Spagna e l'Italia, hanno tentato di pianificare un *corpus* di interventi per il contrasto del fenomeno. Tuttavia, è probabile che la pianificazione amministrativa di contrasto dello spopolamento rurale (le citate ENRD e SNAI) si sommi agli interventi giuridici pregressi o espressione di altre funzioni amministrative che a questa finalità possono o intendono contribuire.

Pertanto, al fine di conoscere il ruolo riconosciuto ed attribuito all'agricoltura rispettivamente nella causazione quanto nella reazione giuridica al fenomeno, è necessario ricostruire la fenomenologia dello spopolamento rurale nell'esperienza spagnola ed italiana: in primo luogo, identificando il processo causale che dallo spartiacque della Grande Accelerazione o Antropocene in cui è entrato il mondo dopo la Seconda guerra mondiale sino

[3] PASOLINI, Pier Paolo, "9 dicembre 1973. Acculturazione e acculturazione", in ID., *Scritti Corsari*, Garzanti, Milano, 1975: «i modelli voluti dalla nuova industrializzazione […] non si accontenta più di "un uomo che consuma", ma pretende che non siano concepibili altre ideologie da quelle del consumo. Un edonismo neolaico, ciecamente dimentico di ogni valore umanistico e ciecamente estraneo alle scienze umane».

all'attualità ha dato pregnanza alle storiche migrazioni dalle aree rurali verso le aree urbane[4]; in secondo luogo, sistematizzando negli strumenti del diritto amministrativo le corrispondenti risposte giuridiche da parte dei due Stati mediterranei della Spagna e dell'Italia. Nella consapevolezza dell'impossibilità di individuare tutti gli interventi adottati in questo quadro, si intende fare chiarezza sui meccanismi di cui dispongono i poteri pubblici per far fronte al problema, portando i maggiori esempi di quelli concretamente adoperati.

Una volta ricostruita la fenomenologia dello spopolamento rurale, l'obiettivo principale del lavoro è quello di tracciare una traiettoria per il contrasto dello spopolamento rurale nella dimensione agricola. Si ribadisce che "rurale" è un attributo identificativo dell'area afflitta da depressione demografica, esprimendo tradizionalmente un legame con la terra, con il fondo rustico, con l'agricoltura. Inoltre, poiché si suppone che lo spopolamento rurale e il degrado degli agroecosistemi siano tra loro correlati, non può essere escluso che la rivitalizzazione dell'agricoltura nelle aree rurali per mezzo dell'intervento pubblico possa favorire l'inversione del *trend* demografico in questi territori.

Ciononostante, si vuole scongiurare il rischio che sulla scorta di questi indizi sia trattato un tema puramente archetipale e, come tale, sganciato dalla realtà materiale delle odierne aree rurali. Allo scopo, sono approfonditi gli argomenti di tipo geografico, statistico, politico, sociologico, ecologico e giuridico che riconoscono la necessità o l'opportunità di recuperare e valorizzare l'attività agricola per garantire l'equilibrio demografico del territorio nel presente. La sintesi di questi argomenti è rappresentata da un concetto penetrato ormai da diverso tempo nel diritto dell'Unione europea come obiettivo strutturale della politica comune degli Stati membri nel settore agricolo (PAC): l'agricoltura multifunzionale. Il lavoro, dunque, descrive l'evoluzione del concetto di agricoltura multifunzionale nei vari cicli di programmazione della PAC, nonché le principali misure di promozione dell'attività agricola che, a partire dall'elaborazione giuridica del medesimo, sono state dalla stessa previste. Da ultimo, sono esposte le opinioni dottrinali che, nel corso degli anni, hanno valutato il grado di rispondenza delle misure contenute nei diversi cicli di programmazione al paradigma della multifunzionalità agricola. L'analisi procede a partire dalla Riforma Fischler del 2003, ossia dal momento in cui il concetto di agricoltura multifunzionale è trasmigrato strutturalmente nei regolamenti della

[4] Mutuando le parole di MONTEDURO, Massimo, "Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica", *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 2, 2018, p. 29, nota 70, l'Antropocene può essere definito come: «ingresso dell'umanità in una nuova era (*rectius*: epoca) geologica, successiva all'Olocene, in cui per la prima volta nella storia l'uomo sarebbe divenuto il principale e decisivo fattore di trasformazione delle condizioni ambientali terrestri, superando l'impatto dell'insieme di tutte le forze esterne naturali, astronomiche e geofisiche, che avevano determinato il livello di variazione del sistema Terra durante i 4,5 miliardi di anni in cui esiste il nostro pianeta».

USC

politica agricola, sebbene sia possibile rintracciarne le prime applicazioni anteriormente all'ingresso del termine nel dibattito politico.

Dopo aver esposto gli argomenti extra-giuridici e giuridici che avvalorano l'intervento pubblico in agricoltura per il contrasto dello spopolamento rurale ed analizzato il corrispondente predicato di sintesi nella PAC, ci si prefigge di analizzare il tema dell'accesso all'uso produttivo della terra: senza accesso alla terra, quale logico prerequisito per l'avviamento di un'azienda agricola, non è possibile beneficiare delle misure di promozione che incentivano il contributo dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio; tuttavia, dal momento che la mera acquisizione della titolarità agricola non è impeditiva di un eventuale abbandono della terra, l'accesso deve essere destinato necessariamente all'uso produttivo. Pertanto, ai fini di questa analisi, è indagato lo stato del capitale agricolo nelle aree rurali spagnole ed italiane (evoluzione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU), struttura della popolazione agricola, soggetti interessati all'agricoltura) e l'esistenza di eventuali ostacoli di carattere socioeconomico alla sua mobilizzazione. Successivamente, con l'ausilio dei contributi interpretativi della dottrina, sono esaminati i documenti giuridici, di livello internazionale ed europeo, e le disposizioni della Costituzione italiana e spagnola connessi al tema dell'accesso all'uso produttivo della terra. Una volta definiti giuridicamente i contorni dell'oggetto, sono studiati i meccanismi concretamente predisposti dall'ordinamento giuridico spagnolo e italiano per prevenire il rischio che le proprietà agricole siano abbandonate o recuperare l'uso produttivo delle stesse nelle aree rurali spopolate.

Al fine di valutare il possibile impatto demografico degli interventi pubblici esaminati, tanto nella PAC quanto nel diritto interno degli Stati membri, il lavoro assume il presupposto teorico che l'adempimento della funzione ambientale dell'agricoltura fornisca il contenuto minimo e il limite massimo della pressione antropica nello svolgimento della stessa attività. Infatti, se le aree rurali sono caratterizzate dalla presenza di agroecosistemi, la sopravvivenza ecologica di questi territori è legata, da un lato, all'esistenza di una base demografica di popolazione occupata in agricoltura (si pensi ai danni ecologici causati dagli incendi in seguito all'abbandono delle terre); dall'altro, ad una pressione antropica in misura tale da non minacciare l'integrità degli stessi (tra le altre conseguenze di una pressione antropica eccessiva, viene in rilievo l'inquinamento delle acque provocato dall'agricoltura intensiva). Per questo motivo, la valutazione è realizzata focalizzandosi sulle misure multifunzionali della PAC a contenuto ambientale e sulle modalità di accesso all'uso produttivo della terra dalle quali dipende la conservazione della qualità e della disponibilità del bene per le generazioni future.

Constatati i possibili limiti relativi all'efficacia degli strumenti analizzati sul contrasto dello spopolamento rurale, si tenta di dare un ulteriore apporto alla ricerca sul tema aprendo lo sguardo al punto di vista dell'ecologia e dell'agroecologia. Infatti, occupandosi dell'analisi

scientifica delle interazioni tra gli organismi ed i sistemi ecologici ed agricoli, queste discipline costituiscono un osservatorio privilegiato per il giurista che intenda fornire una lettura del diritto vigente capace di migliorare gli interventi pubblici più collimanti con la funzione ambientale degli agroecosistemi e, dunque, più adatti a realizzare l'equilibrio demografico del territorio. Tra i diversi fenomeni che formano oggetto di indagine da parte delle scienze ecologiche, il lavoro si concentra sullo studio dei servizi agroecosistemici il cui *nomen*, evocando l'idea di benefici generati dall'integrazione tra l'elemento antropico –agrosistema– e l'elemento naturale –ecosistema–, assevera l'ipotesi di un vincolo di reciprocità tra il benessere degli agroecosistemi e quello delle popolazioni rurali. Partendo da questo studio, si punta a proporre un concetto giuridico di servizi agroecosistemici e a valutare le possibili conseguenze generate dalla trasposizione del medesimo sull'ordinamento giuridico spagnolo e italiano.

3. METODOLOGIA

Lo spopolamento rurale non è oggetto puro della conoscenza, bensì oggetto visto, percepito, coprodotto dalla mente umana. In altre parole, non costituisce la realtà ontologica bensì una fenomenologia e, dunque, un oggetto complesso[5].

Nella fenomenologia, ordine, disordine e organizzazione coesistono. L'ordine travalica l'antico concetto di legge del determinismo perché è arricchita dall'idea di interazione tra i corpi e da quella di organizzazione che costituisce e mantiene un tutto non riducibile alle sue singole parti. L'idea di ordine arricchito richiede un dialogo con l'idea di disordine, cioè con un macro-concetto che coinvolge realtà tra loro distinte accomunate dall'alea[6]. Il disordine, infatti, non soltanto si oppone all'ordine ma coopera con quest'ultimo per la generazione dell'ordine organizzativo[7]. Basti pensare ai sistemi sociali, i quali altro non sono che «manifestazioni esteriori di modelli culturali e dei bisogni, delle emozioni, delle forze e delle debolezze umane profonde»[8]. Riuscire a pensare congiuntamente ordine e disordine equivale a pensare la

---

[5] MORIN, Edgar, *Ciencia con cociencia* (traducido por Ana Sánchez), 1ª ed., Anthropos, Barcelona, 1984, p. 108.

[6] ID., *ult. op. cit.*, pp. 99 e ss. Come ricorda il filosofo, il dialogo tra l'idea di ordine e l'idea di disordine è già sfociato nello sviluppo delle statistiche e nei diversi metodi di calcolo che tengono in conto l'aleatorietà.

[7] Si consideri che l'autoorganizzazione che caratterizza i fenomeni viventi comporta un processo permanente di disorganizzazione che la trasforma in un processo permanente di riorganizzazione sino alla morte finale.

[8] MEADOWS, Donella H., "Vivere in un mondo di sistemi", in ID., *Pensare per sistemi. Interpretare il presente, orientare il futuro verso uno sviluppo sostenibile* (edizione italiana a cura di Stefano Armenia), Guerini, Milano, 2008, Cap. VII. Per esprimere al meglio la complessità dei sistemi sociali, la scienziata evidenzia il carattere non razionalizzabile degli stessi: «Tenevamo dotte lezioni sulla struttura della dipendenza e non riuscivamo a rinunciare al caffè. Conoscevamo tutto sulle dinamiche dell'erosione degli obiettivi e non rispettavamo i nostri programmi di jogging. Segnalavamo le insidie dell'escalation e del "trasferimento dell'onere" e ricreavamo quelle stesse situazioni nei nostri matrimoni».

UJC

complessità. La complessità non richiede di abbandonare la logica della semplificazione –della settorializzazione– ma una combinazione dialogica tra il suo uso e la sua trasgressione quando la prima smette di essere operativa[9].

Al fine di comprendere come il diritto intende gestire una fenomenologia o un oggetto complesso quale lo spopolamento rurale, l'angolo di osservazione del lavoro è quello del diritto pubblico e, in particolare, amministrativo. Il diritto amministrativo, come nucleo duro delle forme concettuali elaborate nel diritto pubblico e che, in tal senso, si oppongono al diritto privato, è un prodotto della razionalizzazione delle discipline all'interno delle scienze giuridiche[10]; dunque, è disciplinare e, più di altri rami giuridici, tende alla monodisciplinarità[11]. Perciò, si considera necessario integrare l'analisi secondo un approccio interdisciplinare e transdisciplinare[12]. L'interdisciplinarità è l'interazione tra due o più discipline differenti. Questa interazione può variare da semplice comunicazione di idee a integrazione reciproca di concetti organizzatori, metodologie, procedure, epistemologie, terminologie, dati che guidano verso un'organizzazione della ricerca e dell'educazione in un campo abbastanza esteso. Un gruppo interdisciplinare è costituito da ricercatori, formati in differenti campi del sapere (discipline), con concetti, termini, metodi e dati differenti ma guidati da un impegno comune, che lavora su uno stesso problema attraverso un'intercomunicazione continua. La transdisciplinarità, invece, stabilisce un sistema comune di assiomi per una serie di discipline[13].

Dal momento che la ricerca si focalizza sulla dimensione agricola dello spopolamento rurale, l'interdisciplinarità nasce dal dialogo tra le categorie del diritto amministrativo con quelle del diritto agrario che, a loro volta, sono debitrici di un confronto con una pluralità di discipline extragiuridiche.

---

[9] MORIN, Edgar, *La sfida della complessità*, Le Lettere, Firenze, 2017, p. 61.

[10] La nozione è di DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2018, p. 63.

[11] CERRILLO I MARTINEZ, Agustí, "Sobre la interdisciplinariedad en el Derecho Administrativo. Las utilidades de la Ciencia Política y de la Administración para el Derecho Administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 168, 2015, p. 39.

[12] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 154, afferma che la dogmatica giuridica –definita come il sistema o insieme ordinato di concetti giuridici, principi, istituzioni e proposizioni giuridiche che governa il diritto positivo vigente di una determinata branca giuridica e che reclama un riconoscimento proprio anche oltre il riconoscimento legale– debba aprirsi tanto alla conoscenza quanto ai metodi elaborati in altre branche del diritto in virtù del mutamento dei presupposti dai quali è scaturita la dogmatica giuridica classica: oggi il diritto esige argomentazione e l'introduzione di valori che devono essere oggetto di ponderazione. Difatti, come afferma PASCUZZI, Giovanni, *La creatività del giurista*, Zanichelli, Torino, 2018, p. 185: «se la scienza è disciplinare non lo è la natura e non lo sono i problemi che dobbiamo affrontare».

[13] *Interdisciplinarity: Problems of Teaching and Research in Universities*, Centre for Educational Research and Innovation (CERI). Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), 1972, https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED061895.pdf, consultato il 5 luglio 2023, pp. 26-26.

Difatti, il diritto agrario rappresenta la cristallizzazione di un dialogo con l'agronomia, l'antropologia, la storia, la geografia ma soprattutto l'economia e la sociologia[14]. In particolare, poiché l'attività agricola è attività economica per eccellenza, le teorie economiche e le sue conclusioni esercitano una profonda influenza nell'analisi della struttura agricola e, quindi, sulle norme giuridiche di diritto agrario. Inoltre, il diritto agrario è l'astrazione giuridica di relazioni originate da una serie di fatti sociali rurali che formano l'oggetto della sociologia giuridica. Dunque, dal momento che il diritto agrario è propriamente un fatto sociale, a questa disciplina possono essere estesi i temi della sociologia giuridica agraria come lo studio dell'origine delle istituzioni giuridiche nell'ambiente rurale e l'influenza su di esse esercitata dalla società[15].

Della sociologia giuridica il lavoro prende in prestito il metodo dell'accentuazione analitica di determinati elementi della realtà la cui veridicità può essere corroborata dal ricorso a dati empirici[16]. Ricorrenze statistiche, letteratura e documenti extragiuridici, infatti, permettono di «precisare meglio i contorni degli oggetti raffrontati, rivelandone in tal modo la complessità e consentendo, nel caso, di rivedere i postulati relativi alle loro presunte analogie e differenze»[17].

Data la complessità dell'oggetto, il lavoro tenta di adottare anche un approccio transdisciplinare quando, per ricostruire un concetto emerso in dominî extragiuridici, la cui definizione giuridica appare utile alla prosecuzione della ricerca sul tema, studia il fenomeno dei servizi agroecosistemici nelle scienze ecologiche.

Infatti, secondo DÍEZ SASTRE, per incorporare la conoscenza extragiuridica necessaria all'adeguato esercizio delle funzioni pubbliche, non è sufficiente esplorare il punto di vista delle altre scienze ma è necessario realizzare una vera e propria interconnessione capace di contribuire ad una costruzione giuridica della realtà complessa[18]. Nel concreto, questa conoscenza può essere tradotta giuridicamente dall'elaborazione dei concetti[19].

La formazione di un concetto giuridico esige l'elaborazione di una definizione, senza pregiudizio della possibilità di articolare una spiegazione[20]. Quando un concetto preesiste alla

---

[14] SANZ JARQUE, Juan J., *Derecho Agrario*, Fundación Juan March, Madrid, 1975, p. 85.

[15] ID., *ult. op. cit.*, pp. 86-87.

[16] WEBER, Max, *The methodology of the Social Sciences* (Translated and Edited by Edward A. Schils and Henry A. Finch), The Free Press, Glencoe, Illinois, 1949, p. 90.

[17] BALDIN, Serena, "Diritto e interdisciplinarità: note sull'integrazione metodologica con le altre scienze sociali", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 25, 2019, p. 6.

[18] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 151.

[19] AUGSBERG, Ino, "Multi-, inter-, transdisziplinär? Zum Erfordernis binnenjuristischer Metaregeln für den Umgang mit extrajuridischem Wissen im Verwaltungsrecht", in AUGSBERG, Ino (ed.), *Extrajurisdisches Wissen im Verwaltungsrecht. Analysen und Perspektiven*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, p. 23.

[20] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 171.

sua costruzione definitoria, la ridefinizione giuridica può essere considerata di tipo stipulativo. Infatti, le definizioni stipulative «propongono di usare un termine o sintagma preesistente in modo nuovo o in modo più preciso rispetto all'uso comune, ovvero stabiliscono come usare un termine o sintagma di nuovo conio»[21]. Per elaborare una definizione stipulativa, bisogna osservare la realtà e realizzare un'astrazione ossia selezionare gli attributi che conformano il concetto[22], includendo gli aspetti che sono rappresentativi o essenziali dei fenomeni inglobati nello stesso ed escludendo quelli accidentali[23].

Con riferimento al caso in oggetto, il diritto positivo ha definito espressamente il *genus* dei servizi ecosistemici e non anche le sue *species*, come i servizi agroecosistemici. In qualità di *species*, i servizi agroecosistemici hanno tutti gli elementi del *genus* servizi ecosistemici ma sono connotati da un elemento addizionale che ne determina il carattere di specialità: si tratta del prefisso agro-, il cui significato richiede di essere delimitato giuridicamente. Poiché il concetto di servizi ecosistemici è stato precedentemente definito dal diritto positivo mediante recepimento dalle scienze ecologiche, le quali costituiscono le discipline di origine anche del concetto di servizi agroecosistemici, non appare arbitrario impiegare la medesima tecnica per la definizione giuridica di quest'ultimo e, in particolare, per il prefisso agro-.

La tecnica del recepimento si sviluppa nei seguenti passaggi logici: identificazione degli attributi che conformano il concetto nella disciplina di origine[24]; valutazione della funzione giuridica assunta dal concetto conformato dai suoi attributi scientifici; trasposizione, ossia adeguamento degli attributi precedentemente individuati alla realtà giuridica[25]. La trasposizione o giuridificazione rappresenta il nodo problematico del recepimento. La dottrina, infatti, si interroga sulla necessità di conservare il concetto originario o di elaborare una teoria giuridica che permetta di dotarlo di un profilo totalmente distinto[26]. Preso atto che è impossibile incorporare giuridicamente un concetto elaborato in altre discipline senza mutamenti ma è necessario mantenere quantomeno i tratti che gli permettono di adempiere la sua funzione connettiva, si ritiene necessario modulare gli attributi del concetto originario sulla base dell'utilità apportata da quest'ultimo al diritto. In particolare, se è certo che un concetto elaborato fuori del diritto funga da ponte, cioè permetta di articolare un dialogo con scienze

---

[21] GUASTINI, Riccardo, *Filosofia del diritto positivo. Lezioni* (a cura di Vito Velluzzi), Giappichelli, Torino, 2017, p. 3.

[22] WANK, Rolf, *Die juristische Begriffsbildung*, C. H. Beck, München, 1985, p. 171.

[23] PAWŁOWSKI, Tadeusz, *Begriffsbildung und Definition* (traduzione a cura di G. Grzyb), Walter de Gruyter, Berlin, 1980, p. 3.

[24] LÜDEMANN, Jörn, "Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie", in BOYSEN, Sigrid, *et al.*, *Netzwerke: 47. Assistententagung Öffentliches Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2007, p. 276.

[25] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 189.

[26] È a favore di questa seconda opzione LÜDEMANN, Jörn, *op. cit.*, p. 270.

extragiuridiche[27], non è escluso che possa svolgere anche una funzione chiave, ossia visualizzare nuove realtà meritevoli di analisi e indirizzare il diritto verso nuove prospettive di osservazione[28], oppure classificatoria ecc.[29].

In ciascuno degli stadi del lavoro, in virtù dell'interesse pubblico al contrasto dello spopolamento rurale, la trattazione giuridica verte principalmente sull'analisi del diritto pubblico. Nella sistematizzazione e classificazione degli strumenti generali a ciò funzionalizzati, la ricerca ha ad oggetto lo studio del diritto amministrativo. Nella fase analitica ed esplicativa dell'ambito materiale dell'agricoltura, il diritto agrario è riletto nella prospettiva delle misure più specificamente giuspubblicistiche e alla luce dei principi costituzionali. Nell'ultima parte, quella relativa alla costruzione del concetto giuridico di servizi agroecosistemici, gli istituti analizzati possono essere ricondotti tanto al diritto pubblico quanto al diritto privato.

Per l'analisi delle norme giuridiche di diritto pubblico in ambito agricolo sono impiegati il metodo esegetico, il metodo teleologico e il metodo critico-comparato[30].

Com'è noto, il metodo esegetico consiste nell'esame letterale del testo al fine di conoscerne il contenuto e la portata. Il metodo teleologico prevede di confrontare il risultato dell'esame precedente sia con il resto delle norme, in modo tale da garantire che l'interpretazione letterale rispetti la logica interna delle stesse (la sua logica sistematica) e la logica dell'ordinamento nel quale si integra (la logica sistemica), sia con le finalità che le norme oggetto di analisi e l'ordinamento nel quale queste si integrano perseguono. Infine, il metodo critico-comparato si traduce nella comparazione dei risultati dell'applicazione del metodo esegetico e teleologico tra l'ordinamento spagnolo e l'ordinamento italiano.

In particolare, tenendo conto della comune radice storica dello spopolamento rurale e della simile tradizione giuridica tra la Spagna e l'Italia, la tesi è costruita interamente sul confronto dialettico tra le due esperienze. In tal guisa, la comparazione non costituisce un fine in sé ma favorisce la circolazione di rimedi che in un determinato sistema giuridico già rappresentano una realtà consolidata; inoltre, consentendo una comprensione a più ampio spettro del problema

---

[27] KAISER, Anna-Bettina, "Multidisziplinäre Begriffsverwendungen. Zum verwaltungsrechtswissenschaftlichen Umgang mit sozialwissenschaftlichen Konzepten", in AUGSBERG, Ino (ed.), *Extrajurisdisches Wissen im Verwaltungsrecht. Analysen und Perspektiven*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, p. 103.

[28] V., in tal senso, SCHUPPERT, Gunnar Folke, "Schlüsselbegriffe der Perspektivenverklammerung von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft", *Die Verwaltung*, 1999, p. 109.

[29] La teoria sui tipi di concetti giuridici e le corrispondenti funzioni è chiaramente esposta da DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, specialmente alle pp. 133-151.

[30] CASTÁN TOBEÑAS, José, *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho*, Reus, Madrid, 2005, pp. 66-111-237-239 e 247. Sul metodo teleologico, v. anche PAWLOWSKI, Hans Martin, *Introduzione alla metodologia giuridica* (a cura di Salvatore Mazzamuto e Luca Nivarra), Giuffrè, Milano, 1993, pp. 100-102.

dello spopolamento rurale, forse, permette di acquisire una maggiore consapevolezza nella marcatura dei limiti propri dei rimedi esistenti. A questo scopo, sono stati realizzati anche diversi soggiorni di ricerca: presso la cattedra di diritto amministrativo dell'ambiente e dell'alimentazione dell'Università del Salento (Lecce); presso la cattedra di diritto agrario, alimentare e agroambientale dell'Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo (Dirpolis), come *visiting* della Scuola Superiore Sant'Anna (Pisa); presso l'Università di Heidelberg, come *visiting* dell'*Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht*; presso l'Università della Florida, come *visiting* della *School of Forest, Fisheries and Geomatics Sciences* all'interno dell'*Institute of Food and Agricultural Sciences*.

4. STRUTTURA ESPOSITIVA

Il Capitolo 1 –intitolato *Fenomenologia dello spopolamento rurale: cause, effetti e risposte giuridiche*– ricostruisce le cause e gli effetti dello spopolamento rurale sul territorio spagnolo e italiano, esamina la *soft law* eurounitaria sull'argomento e gli strumenti giuridici di contrasto del fenomeno nell'ordinamento spagnolo e nell'ordinamento italiano. In particolare, l'abbondante *soft law* eurounitaria è stata classificata in ordine temporale, distinguendo al suo interno atti preparatori e informativi, atti decisionali e interpretativi e atti di governo. Invece, gli strumenti messi in campo dalla normativa interna sono stati distribuiti nelle categorie della pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale, del governo del territorio, della promozione e dei servizi pubblici.

Il Capitolo 2 –intitolato *Attualità della dimensione agricola nella ricerca dell'equilibrio demografico del territorio*– procede dall'esposizione degli argomenti di taglio geografico, statistico, politico, sociologico, ecologico e giuridico a sostegno del recupero e della valorizzazione dell'agricoltura come dimensione prioritaria di intervento pubblico per il riequilibrio demografico del territorio. Alla luce della molteplicità delle funzioni risultanti da dall'esposizione, descrive l'evoluzione del concetto di agricoltura multifunzionale nei vari cicli di programmazione della PAC, nonché le principali misure di promozione che, a partire dall'elaborazione giuridica dello stesso, sono state previste dall'Unione europea nel settore agricolo.

Il Capitolo 3 –intitolato *Accesso all'uso produttivo della terra*– ha ad oggetto il tema dell'accesso all'uso produttivo della terra quale costrutto giuridico per mezzo del quale gli ordinamenti statali intervengono nella dimensione agricola per contrastare lo spopolamento rurale. La trattazione prende le mosse dalla contestualizzazione del tema, indagando lo stato del capitale agricolo nelle aree rurali spagnole ed italiane e l'esistenza di eventuali ostacoli di carattere socioeconomico alla sua mobilizzazione. Sulla scorta di questa contestualizzazione, il

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

lavoro ricostruisce il significato di accesso all'uso produttivo della terra dalla prospettiva giuridica e, dopo aver inquadrato le competenze in materia di agricoltura e accesso alla terra, analizza gli strumenti giuridici preposti alla prevenzione dell'abbandono delle terre agricole ed al recupero dell'uso produttivo delle stesse. In particolare, i meccanismi studiati sono: riordino fondiario, banche della terra, banca delle aziende agricole, poligoni agroforestali, aldea modello, associazionismo fondiario e altri strumenti non inquadrabili nelle precedenti categorie.

Il Capitolo 4 –intitolato *Valorizzazione dei servizi agroecosistemici*– muove da una valutazione sul possibile impatto demografico delle misure a contenuto ambientale esaminate nei capitoli precedenti. Dopo averne constatato i limiti, la ricerca esplora il punto di vista delle scienze ecologiche ed espone come i dominî extragiuridici di riferimento percepiscono gli agroecosistemi e le utilità funzionali generate dagli stessi. Sulla base di queste informazioni, è costruito un concetto giuridico di servizi agroecosistemici applicando il metodo del recepimento dalle scienze ecologiche. Poiché il concetto risultante dal procedimento di costruzione evidenzia la necessità di valorizzare la dimensione collettiva dell'amministrazione degli agroecosistemi come strumento di preservazione delle comunità rurali, il lavoro analizza alcuni dei regimi proprietari collettivi riconosciuti dall'ordinamento spagnolo e dall'ordinamento italiano –i *montes vecinales en mano común*, i domini collettivi e le *comunidades de regantes*– e valuta se le rispettive discipline, prima, tutelano sufficientemente il mantenimento degli assetti esistenti e, poi, se ammettono nuove proprietà collettive dove, anche a seguito dello spopolamento rurale, i sistemi consuetudinari per la gestione sostenibile degli agroecosistemi sono andati perduti o non sono mai esistiti; da ultimo, valuta come la valorizzazione della dimensione collettiva dell'amministrazione degli agroecosistemi possa incidere sul regime dell'accesso individuale all'uso produttivo della terra.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPITOLO 1. FENOMENOLOGIA DELLO SPOPOLAMENTO RURALE: CAUSE, EFFETTI E RISPOSTE GIURIDICHE

Il presente capitolo, in primo luogo, si prefigge di identificare le cause e gli effetti dello spopolamento rurale sul territorio europeo, focalizzando l'attenzione sul caso spagnolo e italiano. A questo scopo, si ricorrerà alla consultazione della letteratura internazionale di taglio storiografico, economico, geografico e sociologico, nonché dei dati demografici prodotti dagli istituti statistici.

In secondo luogo, questa fase del lavoro ha l'obiettivo di individuare e sistematizzare gli strumenti giuridici per il contrasto del fenomeno nell'ordinamento spagnolo e nell'ordinamento italiano. In considerazione dell'appartenenza tanto dell'Italia quanto della Spagna all'Unione europea e, dunque, dell'influenza di quest'ultima sulle scelte politiche degli Stati membri, si procederà dalla sistematizzazione della *soft law* eurounitaria sul contrasto dello spopolamento rurale in ordine temporale; si proseguirà con l'incasellamento delle relative misure giuridiche adottate dalla Spagna e dall'Italia nelle categorie di intervento dei poteri pubblici proprie del diritto amministrativo.

1. CAUSE DELLO SPOPOLAMENTO RURALE

L'individuazione delle cause dello spopolamento rurale pone sin da subito il problema della delimitazione spaziale del fenomeno. L'operazione definitoria si qualifica come una questione spinosa in quanto il rurale concerne spazi che hanno subìto nel tempo mutamenti profondi e diversificati[31]. A causa di questa difficoltà, gli studiosi optano, tendenzialmente, per i metodi o

[31] COZZI, Mario, *et al.*, "Approcci innovativi per la classificazione delle aree rurali: dagli indirizzi europei all'applicazione locale", *Aestimum*, n. 67, 2010, p. 97. Anche la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Il futuro del mondo rurale*, 29 luglio 1988, COM(88)501, evidenziò questa complessità quando, per la prima volta, affermò con decisione la necessità di una politica europea di sviluppo rurale: «Le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale, comprendente un insieme di attività alquanto diverse».

gli indicatori che sono più funzionali agli obiettivi posti alla base della loro particolare analisi[32]. Come naturale conseguenza di tale approccio, esistono varie concezioni della ruralità ma, poiché la carica problematica della definizione è suscettibile di ripercuotersi sull'individuazione dell'ambito materiale di intervento più adeguato al contrasto dello spopolamento rurale, il quale formerà l'oggetto del Capitolo 2, il relativo approfondimento sarà svolto più avanti.

In questa fase, tesa a ricostruire le cause del fenomeno, si ricorrerà alla letteratura di taglio storiografico, la quale prende le mosse da una concezione demografica delle aree rurali, integrata dall'associazione di un significato figurativo. La concezione demografica qualifica come rurali i comuni caratterizzati da basse densità di popolazione e piccoli nuclei abitativi, mentre il significato figurativo intende il rurale come una costruzione sociale, nel senso che aree e comunità rurali sono quelle che la società rappresenta come tali[33].

Aree rurali colpite dallo spopolamento, pertanto, sono spazi storicamente poco abitati che hanno subìto nel tempo una cospicua perdita di popolazione. Il fenomeno è localizzato a livello geografico in alcuni territori della Spagna, Francia, Italia, Polonia, Romania e del Portogallo[34] e a livello temporale in un periodo compreso tra la seconda metà del XX secolo e gli ultimi decenni del XXI[35]. Secondo le rilevazioni di COLLANTES e PINILLA, infatti, in questo arco di

---

[32] PINTO HERNÁNDEZ, Fernando, e DEL CARMEN GARCÍA CHAVES, María, "El Estado del Bienestar en el medio rural español. La efectividad de las políticas públicas", in FERNANDO PABLO, Marcos M., e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José L. (eds.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2020, p. 203. Secondo BLANC, Michel, "La ruralité: diversité des approches", *Économie rurale*, n. 242, 1997, p. 5, il rurale non indica un concetto bensì una pluralità di metodi volti a costruirlo, i quali rimandano a loro volta ad altrettanti metodi di discussione dell'eterogeneità dello spazio.

[33] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019, pp. 28 e ss. Specificamente, gli Autori identificano le aree rurali spagnole come i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e le restanti aree rurali europee come quelli con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

[34] Per un approfondimento sulla storia dello spopolamento nell'entroterra portoghese, si rinvia a ALMEIDA, Maria Antónia, "The use of rural areas in Portugal: Historical perspective and the new trends", *Revista Galega de Economía*, n. 2, 2020, pp 1-17.

[35] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, "La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas", in GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbito jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Navarra, 2019, p. 65. ID., *¿Lugares que no importan?*, *cit.*, p. 39: «La despoblación rural aparece […] como un fenómeno proprio principalmente de período posterior a la Segunda Guerra Mundial». Ad ogni modo, gli Autori precisano che episodi di spopolamento si sono verificati in poche province spagnole anteriormente al 1950 (pp. 62 e ss.), mentre in Francia la tendenza allo spopolamento si manifestò già dalla seconda metà del XIX secolo (p. 41). Anche DE BERNARDI, Alberto, "La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale", in PASETTI, Matteo (a cura di), *Tra due crisi: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*, Archetipo Libri, Bologna, 2013, p. 61, fa risalire all'inizio del XX secolo un primo grande esodo dalle campagne portoghesi e italiane: in quel periodo, «in molte regioni del Sud Italia e del Portogallo la media annuale degli espatri fu analoga se non superiore alla natalità».

tempo l'Europa ha registrato un crollo della popolazione rurale pari a 25 milioni di abitanti: dai 175 milioni del 1950 ai poco più di 150 milioni dell'attualità[36].

Il macro-fenomeno demografico a cui si è fatto cenno è considerato l'effetto di un'intensificazione delle migrazioni dalle aree rurali verso le aree urbane –ossia i territori con una maggiore concentrazione della popolazione– provocata, a sua volta, dall'industrializzazione[37]. Sebbene l'industrializzazione si faccia risalire alla metà del XIX secolo[38], si ritiene che il *boom* economico –espressione con la quale si suole indicare l'avvio di una fase di più rapida e dinamica crescita dei settori produttivi[39]–, esploso dopo la fine della Seconda guerra mondiale, abbia dato la spinta al compimento del processo[40].

1.1. L'abbandono dell'agricoltura come possibile causa scatenante

L'agricoltura costituiva la principale occupazione delle comunità rurali nel periodo antecedente allo spopolamento. Per esempio, i dati dell'*Instituto Nacional de Estadística* (INE) relativi alla struttura occupazionale della Spagna rurale nel 1952 attestano che circa il 75% dell'occupazione rurale era di tipo agricolo[41]. In Italia, invece, dall'annuario statistico dell'agricoltura elaborato dall'Istituto Centrale di Statistica per il periodo compreso tra il 1943 e il 1946 risulta che più del 75% della popolazione produttiva nei comuni italiani fosse addetta

[36] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? …*, *cit.*, p. 39. Gli Autori, alle pp. 29-30, specificano che hanno qualificato come rurali i comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti nel periodo anteriore al 1950. Al fine di ricostruire i dati europei dello spopolamento nel periodo successivo, hanno fatto ricorso alle rilevazioni statistiche delle Nazioni Unite.

[37] ID., *ult. op. cit.*, pp. 52 e ss. Gli Autori, pur focalizzando l'attenzione sul fenomeno dello spopolamento rurale nella penisola iberica, a p. 45, ritengono che la Spagna sembri captare bene la dinamica generale della popolazione rurale nell'Europa meridionale e, soprattutto, l'intesso processo di spopolamento che ebbe luogo dopo la Seconda guerra mondiale.

[38] ID., *ult. op. cit.*, p. 50. *Cfr.* MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, "Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo", in FARINÓS DASÍ, Joaquín, OJEDA RIVERA, Juan F., e TRILLO SANTAMARÍA, Juan M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*, Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, p. 160.

[39] Difatti, quello posteriore alla Seconda guerra mondiale fu il periodo di crescita economica generalizzata che portò l'Europa meridionale al culmine dell'industrializzazione e fece registrare all'Europa orientale sostanziali progressi. *Cfr.* COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 39.

[40] ID., *ult. op. cit.*, p. 53. *Cfr.* MELONI, Irene, e PARASCANDOLO, Fabio, "Dalla terra alla fabbrica, e ritorno. Esperimenti di attivazione delle risorse ambientali nella Sardegna interna, tra irruzione della modernità e pratiche collaborative", *Glocale*, n. 13, 2017, p. 59.

[41] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 90.

all'agricoltura[42]. La sua pregnanza si può evincere anche dal fatto che, su tutto il territorio italiano, ben il 47,7% della popolazione attiva era occupata nel settore agricolo[43].

Alla luce di questi dati, è possibile che le trasformazioni dell'agricoltura durante il generale processo di industrializzazione nel periodo postbellico abbiano causato l'abbandono delle terre e il conseguente esodo agricolo. A sua volta, l'esodo agricolo potrebbe aver influenzato negativamente le pubbliche decisioni relative agli altri fattori nevralgici per il mantenimento della popolazione.

1.1.1. Il fallimento delle riforme agrarie

Specificamente, in momenti storici attigui, tanto in Italia quanto in Spagna furono adottati alcuni tentativi di 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 connesse[44].

Le riforme agrarie attuate in Italia dopo la Seconda guerra mondiale si radicavano nell'influenza esercitata in quel periodo dal modello economico degli Stati Uniti[45]. 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*, la cui finalità era quella di espandere rapidamente le produzioni e i consumi, tramite lo sfruttamento delle risorse tecnologiche rese disponibili dagli Stati Uniti, con il fine di alimentare le democrazie[46]. Inoltre, secondo l'amministrazione Truman, per assicurare la stabilità politica ed economica, era necessario garantire una proprietà terriera indipendente e individualista che facesse capo ai contadini: 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

[42] Sono i dati dell'Istituto Centrale di Statistica, *Annuario statistico dell'agricoltura italiana 1943-1946*, Tipografia Fausto Failli, Roma, 1950. In particolare, al tempo, la percentuale di popolazione produttiva addetta all'agricoltura sul complesso della popolazione produttiva definiva l'indice di ruralità del singolo Comune.

[43] Istituto Centrale di Statistica, *Annuario statistico dell'agricoltura italiana 1943-1946*, *cit.*

[44] La definizione è di JESSENNE, Jean-Pierre, LUNA, Pablo Fernando, e VIVIER, Nadine, "Les réformes agraires dans le monde: introduction", *Revue d'histoire moderne e contemporaine*, n. 4, 2016, p. 8.

[45] BERNARDI, Emanuele, *Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War*, in MARTIIN, Carin, PAN MONTOJO, Juan, e BRASSLEY, Paul (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, Routledge, Oxon, 2016, pp. 49 e ss., definisce quello italiano uno dei casi più interessanti nel panorama europeo, in quanto il movimento dei contadini italiani per la conquista della terra suffragò l'iniziativa internazionale sulla riforma agraria.

[46] BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", *Scienze del territorio*, n. 6, 2018, p. 78.

USC UNIVERSIDADE DE COMPOSTELA

possibile soluzione perché reputato non sufficientemente produttivo[47]. Sullo sfondo dominava un paradigma culturale ben lontano dal *laissez-faire*, il quale riconosceva l'importanza della proprietà individuale ma considerava essenziale l'intervento statale[48].

Per questi motivi, la modernizzazione tecnica fu associata a prodromiche riforme sociali e, segnatamente, alla redistribuzione della proprietà sulle terre.

A tal fine, in Italia, furono adottati vari provvedimenti legislativi[49]. Essi stabilirono, in primo luogo, l'espropriazione dei latifondi che superavano una certa estensione o un certo valore e, in secondo luogo, la loro redistribuzione ai contadini. I contadini, dopo aver pagato un piccolo affitto per 30 anni, avrebbero potuto acquisire in via definitiva la proprietà della terra ottenuta[50].

Nondimeno, nel concreto, la riforma si rivelò un fallimento.

Come affermava SERENI, la molteplicità –frammentarietà– dei fondi sostenuta dalla riforma nutriva «il predominio sempre più incontrastato del capitale finanziario monopolista nell'economia italiana e mondiale»[51]. Difatti, l'elevato numero di aziende agricole sul territorio

---

[47] JESSENNE, Jean-Pierre, LUNA, Pablo Fernando e VIVIER, Nadine, *op. cit.*, pp. 17-18: «Dès novembre 1950, l'Assemblée générale des Nations unies estime que les systèmes agraires de bon nombre de pays insuffisamment développés forment une des causes de l'insuffisance de la production agricole et du niveau de vie. L'inégale repartition des propriétés foncières est considerérée comme un facteur d'instabilité politique. […] Des économistes comme Karl Brandt montrent que la collectivisation soviétique s'est traduite par une basse de productivité. Il estime que si les grandes exploitations s'en sortent mieux grâce à leur accès aux techniques et au marché, les petites peuvent s'améliorer par leur participation aux coopératives. Elles sont préférables aux fermes collectives à main-d'oeuvre salariée».

[48] BERNARDI, Emanuele, *op. cit.*, pp. 44-50. In particolare, non solo negli Stati Uniti –data l'influenza dell'esperienza del New Deal–, ma anche in Gran Bretagna e in altre nazioni europee, lo Stato era ancora il principale attore politico nel settore agricolo e alimentare, sebbene il contesto delle politiche commerciali mondiali fosse mutato rispetto al periodo compreso tra le due guerre (p. 50).

[49] Specificamente, si trattò della Legge del 12 maggio 1950, n. 230 (la cosiddetta Legge Sila), della Legge del 21 ottobre 1950, n. 841 (la cosiddetta Legge Stralcio) e della Legge Regionale Sicilia del 7 dicembre 1950, n. 104. Per un approfondimento sulle normative relative alle aree montane negli anni Cinquanta del Novecento, si rinvia a CROSETTI, Alessandro, "Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario. Percorsi e sviluppi normativi", in LOUVIN, Roberto (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017, pp. 80 e ss.

[50] La base giuridica per l'espropriazione venne fornita dall'articolo 42, comma 3, della Costituzione italiana («La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale»), in combinato disposto con l'articolo 44, comma 1, della stessa, che attribuisce alla proprietà privata terriera un valore eccezionale («Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà»).

[51] SERENI, Emilio, *Capitalismo e mercato nazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1966, p. 281. Come spiega alle pp. 299-230: «Nell'agricoltura come nell'industria […] il potere di comando decisivo del capitale finanziario –che significa simbiosi e compenetrazione del capitale bancario e del capitale agricolo– *non esclude* affatto, ma anzi necessariamente *comporta* la persistenza di imprese capitalistiche individuali; così come il *monopolio* non esclude,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

italiano non doveva trarre in inganno, giacché il credito agrario di cui necessitavano i singoli proprietari era concentrato nelle mani di pochi grandi istituti bancari che, concedendo o rifiutando il medesimo credito, disposero di gran parte del capitale di esercizio impiegato nell'agricoltura e conseguirono un potere di comando decisivo non soltanto nei confronti dei singoli imprenditori agricoli ma anche della massa dei lavoratori e dei produttori diretti che vivificavano il tessuto dell'agricoltura. Il capitale bancario innervò la ruralità anche attraverso l'indebitamento ipotecario e la partecipazione alla costituzione e sviluppo di società per azioni deputate all'esercizio dell'industria agricola oppure di società commerciali minori impegnate nell'acquisto e gestione dei fondi rustici.

In sostanza, 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 e al conseguente asservimento delle piccole aziende contadine indipendenti.

Al fallimento delle leggi agrarie contribuirono, poi, altri fattori. In primo luogo, pesò la subordinazione dell'agricoltura all'industria, non solo e non tanto perché la dispersione in una miriade di unità aziendali la collocò in una posizione di generica inferiorità, ma soprattutto perché autonomi settori del secondario strapparono alle aziende agricole un numero crescente di attività (concia, filatura, tessitura, produzione di zucchero, vino, alcool, formaggio, olio, farina)[52]. In secondo luogo, dal momento che i grossi proprietari non avevano permesso l'espropriazione dei terreni migliori –che preferivano ristrutturare o dividere tra i familiari–, vi erano limiti ambientali, come l'improduttività e le asperità delle aree distribuite. In terzo luogo, i coltivatori diretti non ebbero accesso alla terra a causa delle maglie strette delle leggi di riforma. In quarto luogo, chi cedette all'offerta dei lotti più marginali da parte dei latifondisti

---

ma anzi necessariamente comporta la persistenza della *concorrenza*: tra i monopoli e all'interno del monopolio stesso, tra i monopoli e le imprese non monopolistiche, così come tra i singoli imprenditori capitalistici non monopolisti. *Proprio per questo, anzi, il potere del capitale finanziario monopolistico può pesare in misura così decisiva nella nostra agricoltura: ove potenti monopoli bancari, industriali, commerciali –intimamente legati ai monopoli terrieri– si trovano di fronte una miriade di piccolissime, piccole e medie proprietà ed aziende, particellari, contadine e capitalistiche individuali, prive di coesione ed incapaci, pertanto, di contrapporsi su di un piano di efficace concorrenza a quei giganti del capitale finanziario*».

[52] ID., *ult. op. cit.*, pp. 287-306. Per quanto concerne, in particolare, il rapporto dell'agricoltura con l'industria, spiegava a p. 305, «non si tratta più solo qui […] di una generica inferiorità dell'agricoltura […] nella concorrenza con una grande industria, capace di dominare con le sue grandi concentrazioni monopolistiche, il mercato dei beni di consumo acquistati dagli agricoltori. […] Ma questa condizione di inferiorità viene ad essere aggravata all'estremo quando […] attraverso un monopolio di fatto sulla lavorazione della barbabietola, ad esempio, la grande industria zuccheriera diviene l'*unica acquirente possibile* delle principali e più ricche produzioni dell'azienda agricola, che per essere immesse nel consumo debbono ormai *obbligatoriamente* passare attraverso un processo di elaborazione industriale *sottratto alla competenza dell'azienda agricola stessa*».

contribuì alla lottizzazione eccessiva e scriteriata della campagna e alla sua conseguente improduttività[53].

Secondo MISIANI e CRISTÓBAL GÓMEZ, il possibile termine di paragone spagnolo della riforma agraria adottata in Italia è rappresentato dalla colonizzazione franchista avviata nel 1939. Infatti, entrambe costituirono l'ultima fase di un grande ciclo di riforme, fondato sulla redistribuzione della proprietà terriera e la costituzione di nuovi patrimoni fondiari a carattere familiare, nel quale i progetti prevalsero sulle realizzazioni e i fallimenti furono superiori ai successi[54]. Inoltre, queste riforme furono accomunate dall'anacronismo, ossia dall'enorme ritardo storico rispetto a quelle realizzate nei Paesi occidentali più avanzati, con la conseguenza che molti degli scopi e dei mezzi impiegati dalle stesse risultarono obsoleti rispetto alla mutata realtà sociale ed economica[55]. In terzo luogo, anche se cominciò nel periodo immediatamente antecedente al Piano Marshall, fu a partire dai primi anni Cinquanta che la colonizzazione franchista assunse le coordinate della riforma tecnica, ovvero basata sulla capitalizzazione e la modernizzazione delle aziende agricole[56].

Nella ricostruzione di GÓMEZ BENITO, la colonizzazione franchista sovvertì la riforma agraria posta in atto dalle sinistre della Seconda Repubblica nel 1931[57].

Brevemente, nel progetto repubblicano, colonizzazione e riforma agraria rispondevano ad obiettivi diversi e, come tali, costituivano due politiche ben distinte. La prima aveva come scopo la trasformazione irrigua e, dunque, doveva essere un intervento di riforma strutturale di medio-lungo periodo. La seconda, invece, era concepita come un processo urgente, volto a fornire una soluzione alla situazione di elevata conflittualità che affliggeva la società rurale attraverso l'espropriazione della terra ai grandi latifondisti e la sua successiva redistribuzione agli strati più poveri del mondo contadino. Ad ogni modo, la colonizzazione fu posta al servizio della riforma agraria, nel senso che la modernizzazione delle strutture produttive dell'agricoltura

---

[53] SERENI, Emilio, *Storia del paesaggio agrario italiano*, III ed., Laterza, Bari, 1987, pp. 445-447.

[54] MISIANI, Simone, e CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, "Construyendo la nación y la modernización rural: bonifica, colonización y reforma agraria. A los sesenta y seis años de la reforma agraria italiana de 1950", in MISIANI, Simone, e CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito (eds.), *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización en la Italia del siglo XX*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, pp. 31 e ss.

[55] ID., *ult. op. cit.*, spiegano che a causa del ritardo storico delle riforme agrarie, queste furono applicate in circostanze economiche e sociali non più ideali. Dunque, non generarono effetti paragonabili a quelli prodotti negli altri Stati europei, dove l'accesso massiccio alla proprietà fondiaria ebbe luogo precocemente –tra la fine del XVIII e la prima metà del XIX secolo–. Con ciò, gli Autori non intendono affermare che tali politiche siano state totalmente fallimentari e che non abbiano dato risultati positivi, almeno nelle regioni interessate; tuttavia, lo stesso sviluppo economico ridimensionò e, in molti casi, vanificò nel giro di poco tempo i risultati ottenuti.

[56] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 134.

[57] GÓMEZ BENITO, Cristóbal, "Una revisión y una reflexión sobre la política de colonización agraria en la España de Franco", *Historia del presente*, n. 3, 2004, pp. 75-77.

spagnola doveva essere strumentale al miglioramento delle condizioni di vita delle classi contadine.

Il franchismo, invece, mantenne la politica di colonizzazione ma la pose al servizio della controriforma agraria, ossia alla restituzione delle terre espropriate ai loro antichi proprietari e alla dissoluzione delle comunità contadine frattanto costruite. Dunque, la colonizzazione agraria produsse buoni risultati dal punto di vista economico, specialmente sul versante delle trasformazioni irrigue, ma non dal punto di vista sociale. Difatti, non portò ad una significativa redistribuzione della proprietà terriera, né a livello nazionale né a livello regionale. Al contrario, il latifondo e la struttura sociale rimasero praticamente invariati[58].

Pertanto, a beneficiare della funzionalità prettamente produttivo-economica di questa politica furono soprattutto i grandi imprenditori agricoli e proprietari, i quali conservarono le terre migliori –valorizzate dagli impianti di irrigazione e dagli aiuti statali– e cedettero allo Stato quelle peggiori[59]. Dal canto loro, a causa della bassa redditività delle terre concesse, i coloni che ebbero accesso alla terra pagarono un prezzo molto alto in termini di lavoro ma molto basso in termini monetari. Tuttavia, soffrirono l'enorme peso di un intervento statale estremamente gerarchizzato, paternalistico e autoritario, teso a controllare tutti gli aspetti economici, sociali, religiosi, culturali e politici della vita delle nuove comunità[60].

Tanto in Italia quanto in Spagna, i soggetti più penalizzati dagli effetti distorsivi delle riforme agrarie, nel primo caso, e dalla controriforma franchista, nel secondo caso, furono indotti ad abbandonare l'agricoltura. In Italia, dove mancò un organico piano di riforma, le terre risultarono disperse e polverizzate in particelle agricole poco produttive, inducendo imprenditori agricoli, contadini, proprietari, affittuari o coloni a lasciare l'agricoltura[61]. In

---

[58] ID., *ult. op. cit.*, p. 77. *Cfr.* COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 137-138.

[59] Peraltro, poiché solo una parte del plusvalore fondiario formava l'oggetto delle espropriazioni attuate, la colonizzazione si convertì in un meccanismo di intensificazione dell'accumulo di capitale.

[60] DE BERNARDI, Alberto, *op. cit.*, pp. 57-58: «Le varie "battaglie del grano" che Mussolini, Salazar e Franco lanciarono erano parte integrante di una visione autarchica dello sviluppo economico che affidava alla cerealicoltura –vista come produzione simbolo del benessere della nazione perché legata alla produzione del pane, a sua volta simbolo della frugalità contadina contrapposta al consumismo urbano– il ruolo di traino dell'intero settore primario, ormai però reso nei fatti subalterno alle politiche di industrializzazione. […] il sostegno "autarchico" alla cerealicoltura penalizzava i settori più avanzati impegnati nelle produzioni specializzate e frenava lo sviluppo capitalistico delle campagne, a tutto vantaggio del blocco sociale dominante».

[61] SERENI, Emilio, *Storia del paesaggio agrario italiano*, *cit.*, p. 447: «Là dove, in effetti, questa estensione [della proprietà coltivatrice] è avvenuta secondo un piano di riforma, per quanto limitato e distorto, nel paesaggio agrario si sono introdotti degli elementi, se non altro, di una sua moderna organizzazione, visibili persino all'osservatore profano, che […] consideri i lineamenti, ora definiti e precisati, di un paesaggio dominato, per il passato, dalla informe desolazione del latifondo. Là dove, per contro, nell'interesse degli ex proprietari assenteisti, l'estensione della proprietà coltivatrice è stata abbandonata alla spontaneità della "fame di terra" dei contadini, o addirittura sollecitata nel senso di un accesso individuale e casuale alla proprietà della stessa, l'effetto di tale estensione […]

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Spagna, per effetto dell'annullamento della riforma agraria repubblicana, furono i braccianti a perdere la speranza di un'ascesa nella scala agricola e ad emigrare[62].

1.1.2. Il fallimento della modernizzazione agricola

Le riforme agrarie avrebbero dovuto favorire la massima diffusione della modernizzazione tecnica, corrispondente all'introduzione in agricoltura di un blocco di *input* industriali, varietà ibride di sementi e sistemi di irrigazione[63].

Quando si parla di *input* industriali si fa riferimento sia alla meccanizzazione agricola –in particolare all'uso del trattore– sia all'introduzione di fertilizzanti, pesticidi ed erbicidi chimici con i quali alimentare le varietà ibride di sementi[64]. Queste ultime, risultato della selezione artificiale, costituivano il fulcro della cosiddetta Rivoluzione Verde: espressione ingannevole ed intrinsecamente contraddittoria con la quale si indica un processo di intensificazione della produzione agricola, finalizzato a soddisfare il crescente fabbisogno nutrizionale della popolazione registrato a livello globale nella seconda metà del XX secolo[65]. Da ultimo, anche

---

è stato quello di una loro estrema frammentazione, fino ai limiti di una vera e propria disgregazione: […] la polverizzazione e la dispersione delle particelle prelude, non di rado, al loro abbandono da parte dell'imprenditore contadino, proprietario, affittuario o colono che sia».

[62] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 137.

[63] ID., *ult. op. cit.*, p. 102. BOCCHI, Stefano, *op. cit.*, p. 78: «Gli USA, con il Piano Marshall, eleggono l'"Italia centro del mais ibrido in Europa". Dagli USA, con lotti di sementi ibride in regalo come forma di aiuto ai Paesi sottosviluppati, giunge una nuova agronomia, che cancella di fatto quella precedente, nei principi e nelle tecniche». MELONI, Irene, e PARASCANDOLO, Fabio, *op. cit.*, pp 59-60, evidenziano che «con l'imperialismo coloniale al tramonto, miriadi di agenzie istituzionali propagandarono tra le popolazioni "arretrate" l'idea che i "miserabili" di tutto il mondo avevano il diritto di svilupparsi (ma che, beninteso, avrebbero potuto farlo solo nella misura in cui avessero entusiasticamente accettato di fare piazza pulita dei loro modelli tradizionali e autocentrati di vita sociale e di utilizzo materiale e simbolico dei loro beni ambientali e territoriali)».

[64] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 102-103.

[65] CAPOCCI, Mauro, voce "Rivoluzione Verde", in *Enc. della Scienza e della Tecnica Treccani*, 2008, definisce la Rivoluzione Verde come «evoluzione dell'agricoltura avvenuta nella seconda metà del XX sec. La Rivoluzione verde, grazie all'uso di nuove varietà ibride create con tecniche di selezione artificiale, ha consentito uno spettacolare aumento delle produzioni agricole delle principali specie di interesse alimentare (mais, riso, grano ecc.). Tale aumento, verificatosi soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, ha consentito di diminuire la popolazione mondiale esposta al rischio di sottonutrizione […] Gli indubbi successi ottenuti hanno però dei risvolti negativi. L'incremento delle rese è stato possibile con la selezione di ibridi più adatti all'agricoltura meccanizzata e in grado di sfruttare al meglio i fertilizzanti. Ciò ha portato alla necessità di utilizzare più petrolio per la produzione. L'uso continuo dei fertilizzanti, inoltre, ha prodotto diversi problemi di inquinamento, che insieme all'eccessivo sfruttamento del suolo e alla riduzione delle falde acquifere, stanno minacciando vaste estensioni agricole diminuendo le rese. Numerose critiche sono state anche avanzate in seguito ai cambiamenti sociali introdotti, con il passaggio dall'agricoltura di sussistenza al commercio, e l'abbandono –fino alla scomparsa– di numerose varietà di piante e di sistemi di agricoltura tradizionali. L'attenzione per il futuro è puntata soprattutto sullo sviluppo di nuove varietà transgeniche capaci di mantenere le alte rese con minori costi ambientali, e reintroducendo elementi tradizionali che possano evitare il deteriorarsi dell'ambiente naturale e culturale». Tuttavia, esistono opinioni che

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

l'estensione dei sistemi di irrigazione rispondeva all'obiettivo di incrementare le rendite agricole, garantendo la sicurezza di determinate produzioni[66].

Come conseguenza del fallimento delle riforme agrarie, il capitale che avrebbe permesso alle aziende agricole di accogliere il pacchetto tecnologico fu scarsamente redistribuito e, dunque, la modernizzazione tecnica non fu diffusa come si auspicava[67].

In particolare, in Spagna, con lo scopo di trasformare e redistribuire la proprietà rustica, nel 1939 fu creato l'*Instituto Nacional de Colonización* (INC). Il lavoro dell'INC tra il 1950 e il 1970 mise in irrigazione 527.325 ettari, migliorò gli impianti irrigui di altri 24.637 ettari, insediò 20.720 famiglie e attuò una politica di promozione delle opere di colonizzazione di interesse locale, di realizzazione di nuovi impianti irrigui da parte di privati, di costituzione di cooperative, ecc. A seguito di questi interventi, però, la distribuzione della proprietà terriera non cambiò sensibilmente: continuarono a predominare le grandi aziende agricole a causa dell'esistenza di zone a carattere spiccatamente latifondista[68]. Peraltro, dove l'innovazione agricola attecchì, la necessità di manodopera nei campi si ridusse[69]; ciononostante, per via degli investimenti di medio periodo resi necessari dalla capitalizzazione delle aziende, i redditi agricoli e i salari dei braccianti non crebbero al pari della produzione[70].

In Italia, poiché i problemi di sottosviluppo erano accentuati soprattutto nel Meridione, al fine di finanziare la realizzazione delle infrastrutture per l'industrializzazione e lo sviluppo

---

fanno risalire la Rivoluzione Verde ad un periodo anteriore. In particolare, secondo FLACHS, Andrew, "Green Revolution", in KAPLAN, David M. (ed.), *Encyclopedia of Food and Agricultural Ethics*, Springer, Dordrecht, 2019, pp. 1493 e ss., la Rivoluzione Verde in Europa è stata avviata negli anni Trenta del Novecento, quando «American and European agriculture was incorporating a suite of new technologies and inputs made possible by scientific discoveries in chemistry, genetics and engineering, along with public and private insitutions capable of bringing them to farmers». Secondo AGUILAR RIVERA, Noé, MICHEL CUELLO, Christian, e CÁRDENAS GONZÁLEZ, Juan Fernando, "Green Revolution and Sustainable Development", in LEAL FILHO, Walter (ed.), *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*, Springer, Cham, 2019, pp. 833 e ss., la Rivoluzione Verde risale alla fine del XIX secolo. Dello stesso parere sono HARWOOD, Jonathan, *Europe's Green Revolution and Other Since. The rise and fall of peasant-friendly plant breeding*, Routledge, Oxon, 2012, e BEVILACQUA, Piero, *La Terra è finita: breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2006 (versione ebook).

[66] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 103-104.

[67] COLOMBO, Luca, e ONORATI, Antonio, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Jaca Book, Milano, 2009, p. 129.

[68] LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", *Anuario del Gobierno Local 2019*, 2019, pp. 129-130.

[69] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 104 e ss. Questo problema fu particolarmente sentito in Italia: MISIANI, Simone, e CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, *op. cit.*, p. 35, evidenziano che il settore primario italiano era tradizionalmente connotato da un rapporto tra l'uomo e la terra molto più radicato rispetto a quello spagnolo, il che comportava un eccesso di manodopera e il sovrappopolamento delle campagne italiane. Tuttavia, in un contesto di generale ritardo dell'industrializzazione, questo carattere si traduceva in un problema altrettanto grave, vale a dire che l'offerta di lavoro era troppo abbondante rispetto alla troppo scarsa capacità di consumo dei beni industriali.

[70] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 115.

dell'agricoltura al Sud, la Legge del 10 agosto 1950, n. 646, istituì la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale[71]. Nondimeno, gli incentivi pubblici furono spesso sviati dalla modernizzazione degli impianti e assunzione di nuovi dipendenti per l'arricchimento personale dei piccoli imprenditori[72].

In parallelo, con la Conferenza di Stresa del 1958, furono gettate le basi per le importanti decisioni relative alla Politica Agricola Comune (PAC) varata nel 1962. Gli Stati membri soppressero gli strumenti nazionali d'intervento in agricoltura e li sostituirono con un'unica ed omogenea regolamentazione europea basata sulla creazione di Organizzazioni comuni di mercato (OCM) avente lo scopo di stabilire l'intero assetto di una serie di prodotti. Specificamente, furono fissati 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 bovine tesi ad assicurare gli agricoltori da tutte le minacce di perturbazione dei mercati o di mancata vendita dei prodotti[73]. In questo modo, tramite prezzi garantiti e sussidi, gli agricoltori avrebbero potuto acquistare il pacchetto tecnologico e ad ogni raccolto aumentare la produzione[74]. Invece, l'impronta produttivistica seguita dalla PAC tra gli anni Cinquanta e Settanta avvantaggiò prevalentemente le grosse entità aziendali a discapito di quelle a conduzione familiare, la cui incapacità di fare grandi investimenti, dovuta alle piccole dimensioni, o di garantire un ricambio generazionale, a causa delle scarse aspettative di successo, ne determinò spesso la scomparsa[75]. Al dato dimensionale, inoltre, deve essere aggregata la disomogeneità territoriale nell'erogazione degli aiuti della PAC, ovverosia la tendenza a finanziare l'intensificazione dell'agricoltura in zone con vantaggi relativi –come buona fertilità del suolo, condizioni climatiche favorevoli, vicinanza alle fonti dalle quali

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

[72] PAZZAGLI, Rossano, e BONINI, Gabriella, *Italia contadina. Dall'esodo rurale alla campagna*, Aracne, Roma, 2018, p. 30.

[73] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas I*, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2007, pp. 675-676, nota 131.

[74] FRASCARELLI, Angelo, "L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento", *Agriregionieuropa*, n. 50, 2017, p. 36.

[75] *Cfr.*: STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle "banche della terra" e nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 33; COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? ...*, *cit.*, pp. 104-105. Secondo gli Autori, politiche agricole diverse non avrebbero potuto evitare lo spopolamento rurale in quanto un'agricoltura moderna non sarebbe stata in grado di assorbire i più di 5 milioni di lavoratori occupati nel settore agricolo spagnolo nel 1950 né di frenare la crescente domanda di manodopera negli altri settori produttivi (p. 147).

attingere i prodotti da impiegare e ai mercati– e a disinteressarsi di quelle marginali e/o remote[76].

Pertanto, si può affermare che la mancata modernizzazione delle aziende agricole possedute da chi non trasse realmente beneficio dalle riforme agrarie, anche per effetto dell'impronta produttivistica della PAC, ebbe un peso rilevante sulla scelta di abbandonare le campagne verso prospettive di più elevato guadagno nelle città.

1.2. Le altre concause

Le trasformazioni dell'agricoltura descritte nei paragrafi precedenti non furono gli unici fattori di spopolamento delle aree rurali.

Primariamente, è fondamentale considerare il generalizzato processo di transizione demografica attraversato dagli Stati europei, vale a dire la progressiva diminuzione del tasso di mortalità tanto nelle aree rurali quanto nelle aree urbane[77]. Questo fenomeno, infatti, influenzò il comportamento riproduttivo delle famiglie europee nel senso che condusse –sebbene con modalità differenti di Paese in Paese– ad una minor crescita naturale e ad un maggior tasso di invecchiamento della popolazione, accentuando i dati dello svuotamento delle campagne[78].

Tra le cause del processo di spopolamento rurale si fa confluire anche la tendenza degli Stati a localizzare i servizi essenziali di carattere pubblico o semipubblico –principalmente il

---

[76] Corte dei conti europea, *Per una politica agricola comune più verde*, Relazione Speciale n. 14/2000, punto 1: «fino agli anni '80 del ventesimo secolo, l'alto sostegno ai prezzi e gli altri aiuti associati alla produzione hanno […] dato forti incentivi alla meccanizzazione ed all'abbondante impiego di prodotti agro-chimici (fertilizzanti a base di nitrati e fosfati, erbicidi, insetticidi e fungicidi). Attualmente è assodato che meno del 5% della popolazione dell'UE alimenta il restante 95%. Il prezzo da pagare, tuttavia, è la concentrazione dell'agricoltura intensiva in zone con vantaggi relativi (ad esempio buona fertilità del suolo, condizioni climatiche favorevoli, vicinanza a fonti dalle quali attingere i prodotti da impiegare e ai mercati) ed una tendenza ad abbandonare l'agricoltura nei terreni marginali e/o in regioni remote. Entrambe le tendenze danno adito a preoccupazioni per l'ambiente».

[77] Come evidenziano CASTRO, Teresa, *et al.*, "Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual", in DUBERT, Isidoro, e PÉREZ CARAMÉS, Antía (coords.), *Invasión migratoria y envejecimiento demográfico. Dos mitos contemporáneos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2021, p. 99, all'inizio del XX secolo le donne spagnole avevano una media di 4,7 figli, però la mortalità infantile era molto elevata: «alrededor de un tercio de los menores fallecían antes de cumplir los 5 años de edad, por lo que, aunque las mujeres tuvieran de media casi cinco hijos, solo la mitad sobrevivía hasta los 30 años».

[78] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 69. Come attestano le Nazioni Unite, *World Population Prospects, (2019 Revision)*, New York, Divisione della Popolazione delle Nazioni Unite, https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Fertility/, consultato il 19 maggio 2022, il tasso di fecondità, ossia la frequenza delle nascite in relazione con il numero di donne in età fertile, è crollato da 5 figli per donna tra il 1950 e il 1955 a 2,5 tra il 2015 e il 2020.

trasporto, l'educazione e la sanità– nelle aree urbane[79]: i pubblici gestori, quando devono assumere la decisione relativa alla localizzazione dei servizi, tengono conto delle densità demografiche dei territori poiché gli elevati costi fissi determinano l'esistenza di economie di scala nell'erogazione degli stessi[80]; dunque, riducendo ulteriormente il tasso della popolazione, l'esodo agricolo innescò un meccanismo di retroazione nella ristrutturazione dei servizi pubblici capace di alimentare lo spopolamento rurale[81].

Inoltre, parallelamente all'abbandono dell'agricoltura, non si svilupparono i settori non agricoli: solo le aree rurali più vicine alle grandi città progredirono nel campo dell'industria, del turismo e dell'edilizia[82], mentre in tutte le altre il tasso di occupazione al di fuori dell'agricoltura non crebbe al punto da controbilanciare la diminuzione dei contadini ed evitare, così, il crollo statistico della popolazione rurale attiva[83].

Ancora, 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

---

[79] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 75 e ss. e pp. 120 e ss. *Cfr.*: MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, p. 158; DERIU, Romina, "Spopolamento, saperi, governi local", in ID. (a cura di), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Franco Angeli, Milano, 2018 (versione ebook); MACCHI JÁNICA, Giancarlo, "Desertificazione demografica dell'Italia. Geografia dello spopolamento rurale nella penisola", in AA. VV., *Trame nello spazio: quaderni di geografia storica e quantitativa: 6*, All'Insegna del Giglio, Firenze, 2016, p. 11; PAZZAGLI, Rossano, e BONINI, Gabriella, *op. cit.*, p. 36. SALVATORE, Rita, e CHIODO, Emilio, *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 17, alla dimensione spaziale dell'accessibilità sommano le aggravanti connesse alla scarsa qualità delle tecnologie, ad un capitale umano sprovvisto delle competenze necessarie al loro utilizzo, all'inefficienza delle istituzioni deputate alla gestione del sistema di *welfare*.

[80] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 120.

[81] ID., *ult. op. cit.*, p. 124. Circuito di retroazione, con le parole di MEADOWS, Donella H., *Pensare per sistemi. ...*, *cit.*, Appendice 1, "Glossario dei termini comuni nello studio dei sistemi", è «una catena chiusa di connessioni (o relazioni) causali […] che partono da uno stock e, attraverso una serie di azioni e/o decisioni che dipendono dal valore –o livello– di tale stock, influenzano il cambiamento in un flusso che modificherà il valore dello stock stesso».

[82] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 107.

[83] *Cfr.*: ID., *ult. op. cit.*, p. 110; GRASSO, Alfio, *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 3. Con riferimento al peculiare caso dell'Italia, dove l'esodo è stato orientato dal Mezzogiorno al Settentrione, sono molto interessanti le riflessioni di MATTONE, Antonello, "Partito comunista e contadini del mezzogiorno", *Studi storici*, n. 4, 1973, pp. 941-942, che evidenzia i limiti della teoria del dualismo, politico ed economico, come causa del dislivello nello sviluppo dell'Italia: criticando il pensiero di Tarrow, secondo cui «il paradosso sta nel fatto che l'Italia è ambedue le cose insieme, un nord industrializzato, politicamente avanzato e un Mezzogiorno agricolo e politicamente arretrato», afferma che «più di un vero e proprio "dualismo" si deve parlare di un processo di integrazione, grazie al funzionamento del sud come sacca di riserva di mano d'opera nell'ambito di un movimento migratorio interno, il cui sottosviluppo del mezzogiorno agrario è funzionale allo sviluppo del nord industriale e avanzato. […] si tratta di forme economiche precapitalistiche inserite nel meccanismo di produzione capitalistico, in sostanza di un "sottosviluppo capitalistico"».

USC

scomparsa dei valori contadini e la nascita della cultura di massa[84]. Rispetto a queste tendenze, non bisogna tralasciare il ruolo della politica la quale, idolatrando la città come risultato positivo del proprio operato e controllando i mezzi di comunicazione –in particolare la televisione–, contribuì alla trasmissione sociale di questa idea. Il fattore culturale risultò particolarmente pregnante nella prospettiva di economisti del tempo come KUZNETS, secondo il quale costituì la principale causa del *gap* tra l'agricoltura e gli altri settori produttivi[85].

Alla luce della descrizione precedente, risulta confermata l'ipotesi relativa alla pregnanza dell'abbandono dell'agricoltura negli altri eventi a carattere economico, politico e culturale che hanno indotto la popolazione rurale ad abbandonare progressivamente le terre d'origine. Peraltro, sono diversi gli autori che attestano l'esistenza di un nesso di causalità tra la trasformazione del settore agricolo e l'esodo rurale[86]. Tra questi, è suggestiva la testimonianza di ROSSI DORIA il quale, già all'alba dello svuotamento delle campagne, evidenziava come i

---

[84] PASOLINI, Pier Paolo, "Il vuoto del potere in Italia", *Corriere della Sera*, 1º febbraio 1975. La scomparsa delle lucciole è la nota metafora che l'Autore utilizzò per indicare la fine del mondo contadino: «Nei primi anni sessanta, a causa dell'inquinamento dell'acqua (gli azzurri fiumi e le rogge trasparenti) sono cominciate a scomparire le lucciole. Il fenomeno è stato fulmineo e folgorante. Dopo pochi anni le lucciole non c'erano più […] Dopo la scomparsa delle lucciole i "valori" nazionalizzati e quindi falsificati del vecchio universo agricolo e paleocapitalistico, di colpo non contano più. […] A sostituirli sono i "valori" di un nuovo tipo di civiltà, totalmente "altra" rispetto alla civiltà contadina e paleoindustriale. […] i valori delle diverse culture particolaristiche sono stati distrutti dalla violenta omologazione dell'industrializzazione: con la conseguente formazione di quelle enormi masse, non più antiche (contadine, artigiane) e non ancora moderne (borghesi)». È suggestiva anche l'espressione di PAZZAGLI, Rossano, e BONINI, Gabriella, *op. cit.*, p. 36: «fuggendo quell'odor di stalla vissuto come inferiorità sociale, furono soprattutto i giovani a lasciare l'agricoltura». Con riferimento al cambiamento culturale attraversato dalla Spagna, IZQUIERDO VALLINA, Jaime, *Asturias, región agropolitana*, KRK, Oviedo, 2008, p. 48, ha messo in evidenza che nella penisola iberica lo sradicamento del rurale come fatto culturale è stato più forte rispetto al resto d'Europa per effetto dell'industrializzazione tardiva e del contesto aculturale di una dittatura militare in transizione verso la tecnocrazia. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'Autore precisa che la modernizzazione e l'urbanizzazione industriale del Paese –espressioni utilizzate praticamente come sinonimi– si sono prodotti in un contesto di rinnegazione delle radici rurali della società spagnola. Le espressioni "contadino" o "rurale", utilizzate con il significato di bifolco, ignorante, ritardato, furono allora condannati all'ostracismo. Ancora, furono marginalizzati i metodi di ricerca illuminati dalla prospettiva integratrice del pensiero scientifico vigente fino al 1936, rappresentata dall'Istituto di Libero Insegnamento (ILE), il quale si proponeva di combinare l'attività di docenza con l'impegno sociale negli ambiti dell'antropologia locale, la linguistica, il parlato, le conoscenze locali e il diritto consuetudinario.

[85] KUZNETS, Simon, *Modern Economic Growth. Rate, structure and spread*, Yale University Press, USA, 1966, pp. 113 e ss., il progresso agricolo fu meno intenso del progresso del resto dell'economia a causa della minore elasticità della domanda dei suoi prodotti rispetto al reddito. La minore elasticità della domanda era legata, a sua volta, alla maggiore attrattività di beni degli altri settori economici in quanto oggetto di un miglioramento tecnologico ma anche espressione di modelli di lavoro e di stili di vita più in linea con la crescita economica moderna.

[86] *Cfr.*: ROSSI DORIA, Manlio, "Agriculture and Europe", *Daedalus*, Vol. 93, n. 1, 1964, pp. 335-357; DE BERNARDI, Alberto, *op. cit.*; MOLINERO HERNANDO, Fernando, e ALARIO TRIGUEROS, Milagros, "Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales", in CEJUDO, Eugenio, e NAVARRO, Francisco (eds.). *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Università del Salento, Lecce, 2019, pp. 41-70; MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*; sulla Galizia, v. PEÓN POSE, David, MARTÍNEZ-FILGUEIRA, Xosé Manuel, e LÓPEZ-IGLESIAS, Edelmiro, "Productive *vs.* residential economy: Factors behind the recovery of rural areas in socioeconomic decline", *Revista Galega de Economía*, Vol. 29, n. 2, 2020, p. 3.

problemi dell'agricoltura fossero anche i problemi della salvaguardia del tessuto socioeconomico di ampie zone d'Europa[87].

2. EFFETTI DELLO SPOPOLAMENTO RURALE

2.1. Effetti demografici

Come è stato affermato all'inizio della trattazione, in poco più di mezzo secolo, l'Europa rurale ha perso 25 milioni di abitanti.

In conseguenza dell'abbandono dell'agricoltura e delle concause a questo connesse, la portata dello spopolamento delle aree rurali spagnole e italiane è stata massiva sino agli anni Settanta. In Spagna, tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, i comuni rurali persero il 14% della popolazione[88]. In Italia, 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 Paese[89]. Ad ogni modo, a causa di premesse demografiche differenti, gli effetti demografici dell'esodo agricolo furono più evidenti in Spagna che in Italia: infatti, nel 1950 la popolazione italiana era di 46.366.000 abitanti su una superficie di 301.338 km², mentre la popolazione spagnola era di 28.117.873 abitanti su una superficie di 504.782 km² [90].

Successivamente, in Spagna, la popolazione si è mantenuta stabile sino all'avvio di un nuovo ciclo di crescita demografica alla fine del XX secolo[91]; in Italia, invece, fenomeni di spopolamento rurale, benché meno accelerati rispetto al passato, sono stati registrati dopo il 1991[92].

Secondo i dati relativi all'ultimo decennio, la Spagna rurale ha ripreso a perdere popolazione in ben nove comunità autonome, vale a dire Estremadura, Galizia, Castiglia e

---

[87] ROSSI DORIA, Manlio, *op. cit.*, p. 341: «This rural exodus, while natural and beneficient if kept within certain limits, may assume proportions that go far beyond both the necessary and the convenient, threating to leave not a less populated, but a ruined and abandoned countryside. In such cases, we must consider the exodus not only "physiological" but pathological, for it leads to the rapid collapse of entire societies that might, with sufficient time and some assistance, find a new and satisfactory equilibirium. Some of the most beautiful and "civilized" areas of Europe –central Italy is a good example– are menaced in this way. They point up, in new and dramatic terms, how the problems of agriculture are also the problems of safeguarding the social texture of large areas of Europe».

[88] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 48, Tabla 2.1. I dati concernono i comuni che rimasero rurali, vale a dire con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

[89] ID., *ult. op. cit.*, p. 41.

[90] MISIANI, Simone e CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, *op. cit.*, p. 35.

[91] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? …*, *cit.*, pp. 41-42.

[92] MACCHI JÁNICA, Giancarlo, *op. cit.*

León, Asturie, Aragona, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Comunità Valenzana e La Roja[93]: l'80% dei comuni con meno di 5.000 abitanti così come il 70% delle *cabeceras* –i nuclei funzionali nell'area rurale– e il 63% delle piccole città che comprendono tra i 20.000 e i 50.000 abitanti hanno un tasso di crescita negativo, mentre la percentuale dei comuni con una popolazione al di sopra dei 50.000 abitanti che si trovano in stato di spopolamento è meno significativa[94]. I flussi migratori, infatti, sono diretti, in primo luogo, verso metropoli come Madrid o Barcellona e, in secondo luogo, verso i capoluoghi di provincia e le città intermedie[95].

In Italia, secondo i dati più recenti, la maggior parte dei comuni afflitti da spopolamento è collocata nel Sud del Paese: si tratta, in particolare, dei centri di dimensione inferiore a 5.000 abitanti. Invece, si registrano tassi di crescita positivi per i comuni con popolazione compresa tra 10.000, 40.000, 50.000, 100.000 abitanti e con più di 300.000 abitanti[96]. Rispetto al futuro, le previsioni statistiche ritengono che, da oggi 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%[97]. Ancora, 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.

---

[93] *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, MITECO, 2019, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/280220-despoblacion-en-cifras.pdf, consultato il 28 luglio 2022. Instituto Nacional de Estadística (INE), *cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1º de enero de 2021*, mostra variazioni relative della popolazione di segno negativo nelle comunità autonome di Canarie, Aragona, Catalogna, Madrid, Paesi Baschi, La Roja, Asturie, Castiglia e León, Estremadura, Galizia, Ceuta e Melilla. A livello provinciale, delle 50 province spagnole, la maggior parte ha registrato tassi negativi di variazione relativa della popolazione. Difatti, solo Guadalajara ha registrato un dato superiore all'1%.

[94] *Diagnóstico Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación*, MITECO, 2019, https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf, consultato il 28 luglio 2022.

[95] *La España vacía: despoblación en España, datos y estadísticas*, Europa Press Data, dati aggiornati all'8 dicembre 2021, https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282, consultato il 28 luglio 2022.

[96] DE RUBERTIS, Stefano, "Dinamiche insediative in Italia: spopolamento dei comuni rurali", in CEJUDO, Eugenio, e NAVARRO, Francisco (eds.), *op. cit.*, pp. 76-77. I risultati sono la rielaborazione dei dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Censimenti e Demoistat*, anni vari, consultabili al sito *www.istat.it*.

[97] *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, ISTAT, 1º gennaio 2020, https://www.istat.it/it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf, consultato il 28 luglio 2022.

2.2. Effetti socioeconomici

Dal momento che l'economia rurale era fondata sull'agricoltura, gli effetti economici dello spopolamento sono apprezzabili principalmente nel settore primario[98]. Il fenomeno ha fornito un ulteriore incentivo alla meccanizzazione delle aziende agricole rimaste attive perché la scarsità di manodopera ha determinato l'incremento dei costi salariali. Inoltre, anche se buona parte dei fondi abbandonati non fu scambiata sul mercato, lo spopolamento ha favorito una modesta ristrutturazione interna della proprietà poiché consentì agli agricoltori non emigrati di comprare o affittare altre terre, dando luogo ad economie di scala[99]. Le grandi aziende agricole frattanto affermatesi hanno richiesto soprattutto salariati a tempo parziale e/o provenienti dall'estero[100].

Sempre dal punto di vista economico, lo spopolamento ha modificato la struttura della popolazione rurale attiva: poiché ad emigrare furono soprattutto gli occupati in agricoltura, nel giro di 4 decadi, il peso degli agricoltori spagnoli si è ridotto dal 75 al 26%[101]; in Italia, in soli 20 anni, la popolazione agricola è scesa dal 47,7% al 25% del totale degli occupati[102]. Non è invece chiaro se il fenomeno possa aver ostacolato la crescita di imprese non agricole perché, da una parte, esso ridusse le dimensioni del mercato dell'economia rurale ma, dall'altra, molti migranti mantennero con i familiari che permasero un legame il cui lato economico era rappresentato dalle rimesse, aumentando il reddito del consumatore medio[103].

Un ultimo cambiamento economico registrato dopo la chiusura del ciclo storico dello spopolamento, negli anni Novanta, è stato la convergenza del reddito pro capite rurale con il

---

[98] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 159.

[99] ID., *ult. op. cit.*, p. 160.

[100] MOTTURA, Giovanni, e MINGIONE, Enzo, "Agriculture and Society: Remarks on Transformations and New Social Profiles in the Case of Italy", *Agriculture and Human Values*, n. 6, 1989, pp. 47-58, nel panorama delle aree rurali italiane successivo all'esodo rurale, identificarono tre tipi di aziende agricole: a) di impronta capitalistica, cioè alimentate da lavoro stagionale, temporaneo e/o poco qualificato, come la manodopera non agricola o di provenienza straniera, o dalla combinazione di a) con manodopera permanente altamente qualificata al passo con l'innovazione tecnologica oppure istituite sulla base di contratti verbali per la produzione temporanea e intensiva di prodotti freschi; b) dedite alla produzione esclusiva di merci (e non più alla miscela di prodotti da destinare in parte al mercato e in gran parte all'autoconsumo); c) di tipo familiare, nelle quali la produzione di merci non assorbiva tutto il lavoro disponibile. In quest'ultimo caso, vi erano differenze tra Sud –dove la strategia familiare era accoppiata agli aiuti del *welfare State*– e Nord –dove l'agricoltura a tempo parziale era associata ad attività non agricole in aree caratterizzate da una più sistematica rete di servizi–. Con riferimento alla Spagna, GIMÉNEZ ROMERO, Carlos, "Trabajadores extranjeros en la agricultura española: enclaves e implicaciones", *Estudios Regionales*, n. 31, 1992, pp. 127-148, evidenziò che la presenza dei lavoratori stranieri nelle aree rurali spagnole iniziò a farsi notare alla fine degli anni Settanta dello scorso secolo. Sebbene vi fosse una preferenza per la loro contrattazione nelle aree rurali caratterizzate da un'agricoltura irrigua di tipo intensivo, tanto tradizionale quanto sviluppata di recente, l'Autore osservava una progressiva espansione verso aree non irrigate (*secano*).

[101] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 161.

[102] PAZZAGLI, Rossano, e BONINI, Gabriella, *op. cit.*, p. 37.

[103] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 164.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

reddito pro capite urbano. Considerando che ai tempi del grande esodo la produttività agricola era al di sotto della produttività media dell'economia e che i settori rurali non agricoli crebbero solo moderatamente, fu lo spopolamento a causare questo fenomeno: l'emigrazione in città dei gruppi sociali con livelli di reddito più bassi generò da sola una tendenza alla crescita del reddito rurale medio[104].

Lo spopolamento non si è limitato ad incidere sulla struttura dell'economia ma anche della società rurale. In primo luogo, a partire dagli anni Novanta, è stato osservato un elevato tasso di invecchiamento della popolazione rurale dovuto al fatto che storicamente sono stati i giovani a lasciare le aree rurali. In secondo luogo, poiché le donne erano il genere più afflitto dall'arretratezza culturale delle campagne e quindi più attratto dal progresso urbano, per via dell'emigrazione femminile, è stato riscontrato un tasso molto alto di mascolinizzazione nelle aree rurali[105]. In terzo luogo, non si può omettere di menzionare il profilo educativo dello spopolamento, giacché la parte della popolazione più istruita ebbe una maggiore propensione migratoria. Peraltro, la sensazione di declino della società rurale è stata accentuata dal fatto che, a causa della mancanza di bambini determinata dallo spopolamento, molti comuni rurali hanno dovuto affrontare la chiusura delle scuole nonché una ristrutturazione al ribasso dei servizi di trasporto pubblico, secondo quel meccanismo di retroazione descritto in precedenza[106].

Ancora, si è assistito al degrado dei paesi dal punto di vista del patrimonio architettonico (divenuti "fantasma" nei casi di desertificazione demografica vera e propria) e culturale (la caduta della partecipazione colpì soprattutto le feste locali, ossia uno degli eventi chiave dello stile di vita contadino)[107].

Ad oggi, quello della presenza straniera in agricoltura è un *trend* ancora in crescita[108]; per effetto dell'impatto negativo dell'elevato tasso di invecchiamento e della mascolinizzazione

---

[104] ID., *ult. op. cit.*, pp. 164-165.

[105] MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, p. 161, afferma: «La mujer rural que ha tenido siempre un papel activo en la economía rural, sin embargo, ha sido invisible como activa, y cuando se consideraba su actividad era sólo como apoyo a la economía familiar, por lo general fue la primera que abandonó su territorio».

[106] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 168.

[107] ID., *ult. op. cit.*, p. 169.

[108] Come attesta MAGRINI, Romano, "I lavoratori stranieri nel settore agricolo", in *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Centro Studi e Ricerche IDOS, ottobre 2022, p. 280, «I lavoratori stranieri del settore agricolo a fine 2021 sono 358.314 […] Rispetto alla totalità delle giornate di occupazione (122.174.428), quelle riconducibili a lavoratori stranieri sono il 30,4% (37.184.001). La componente straniera si conferma, dunque, anche e soprattutto nel contesto pandemico, come particolarmente importante per l'agricoltura nazionale. Le giornate di occupazione ascrivibili a lavoratori stranieri sono state, infatti, il 29,3% nel 2020, il 28,6% nel 2019, il 27,3% nel 2018, il 26,2% nel 2017 e il 25,6% nel 2016, stabilizzando un incremento annuo medio dell'1,0%». Quanto alla Spagna, *Ocupación de la población extranjera*, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2019, https://www.ccoo.es/8991b94e327452513a1594572cbd5257000001.pdf, consultato il 27 ottobre 2022, mostra che il 12% degli occupati sono stranieri: essi rappresentano il 21% dell'occupazione in agricoltura, il 16% nel settore delle costruzioni, il 9% nell'industria e il 4% nei servizi.

della popolazione rurale registrati negli anni Novanta, accentuati dal generalizzato processo di transizione demografica cui si è fatto cenno in precedenza, alcune aree rurali continuano a perdere popolazione[109]; dal punto di vista dell'educazione, si parla di fuga di cervelli (in inglese *human capital flight* o *brain drain*) ossia «i movimenti di giovani professionisti istruiti dall'Europa meridionale e orientale verso l'Europa nord-occidentale»[110]; carenza dei servizi pubblici di qualità ed erosione del patrimonio architettonico e culturale sono temi centrali, come dimostrerà la rilevanza loro attribuita dai pubblici decisori nel contrasto dello spopolamento rurale.

2.3. Effetti ecologici

Anche gli effetti ecologici dello spopolamento rurale sono imputabili principalmente all'abbandono dell'agricoltura da parte delle comunità originarie. Oltre ad incidere sulla demografia e sulla struttura socioeconomica delle aree rurali, l'esodo agricolo e dunque la fine dell'agricoltura territoriale –relativamente estensiva e di piccola scala– ha impattato sugli ecosistemi agricoli secondo due modalità alternative: l'intensificazione delle pratiche di gestione, da un lato, l'abbandono definitivo delle terre, dall'altro[111].

Dove l'agricoltura intensiva ha trovato ampie distese di terra fertile, la monocoltura ha ridotto il 90% dell'agrobiodiversità –intesa come il «complesso delle risorse agro-genetiche di un dato territorio risultante dalle attività di selezione, coltivazione e conservazione operate dall'uomo nel corso del tempo»[112]– mentre il trattore e gli altri *input* di origine industriale hanno

---

[109] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 166-168.

[110] Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sul tema *Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione*, § J, 2020/2039(INI). *Cfr.* Parere del Comitato europeo delle regioni del 29 aprile 2020, *La fuga dei cervelli nell'Unione europea: affrontare la sfida a tutti i livelli*, 2020/C 141/08.

[111] 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, afferma che «le pressioni segnalate con maggiore frequenza sia per gli habitat che per le specie derivano dall'agricoltura, che riflette la portata relativa dello sfruttamento dei terreni agricoli e dei cambiamenti nelle pratiche agricole (intensificazione e abbandono dell'agricoltura estensiva)».

[112] GRECO, Roberto Franco, "I marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari: profili critici e prospettive evolutive", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2018, p. 44. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), 1999, definisce *agrobiodiversity*, «The variety and variability of animals, plants and micro-organisms that are used directly or indirectly for food and agriculture, including crops, livestock, forestry and fisheries. It comprises the diversity of genetic resources (varieties, breeds) and species used for food, fodder, fibre, fuel and pharmaceuticals. It also includes the diversity of non-harvested species that support production (soil micro-organisms, predators, pollinators), and those in the wider environment that support agro-ecosystems (agricultural, pastoral, forest and aquatic) as well as the diversity of the agro-ecosystems».

UJC

contribuito massivamente ad aumentare i livelli di inquinamento. Difatti, il lavoro del contadino e, di conseguenza, le piante che richiedevano un lavoro assiduo, il letame e i frutti della rotazione colturale, furono sostituiti dall'uso massiccio dei concimi chimici, fitofarmaci e antiparassitari[113].

Altrove, la frammentazione nonché la marginalità e l'incompatibilità delle caratteristiche pedologiche di molti terreni con la meccanizzazione hanno provocato l'abbandono definitivo delle terre[114]. Sugli effetti ecologici di quest'ultimo, una metanalisi della letteratura esistente ha identificato due scuole di pensiero: l'una esalta i benefici dei processi di rinaturalizzazione, l'altra identifica nell'abbandono agricolo una minaccia per il futuro degli habitat semi-naturali e delle specie che li abitano[115].

Mentre è sufficientemente intuibile la proliferazione di elementi naturali che deriva dall'assenza del controllo antropico, il ruolo dell'agricoltura sulla biodiversità è più complesso da intendere perché gli impatti non sono omogenei. Ai fini del lavoro, è interessante notare che la maggior parte degli studi empirici oggetto della citata metanalisi ha attestato un aumento della biodiversità in Israele e una riduzione della ricchezza vegetale in aree europee come il Nord della Spagna o il Sud della Francia a seguito dell'abbandono dell'agricoltura[116]. Uno studio più recente, commissionato dalla DG AGRI della Commissione europea, ha osservato che la riforestazione selvaggia ha ricadute negative sulla biodiversità alla scala di paesaggio perché omogeneizza paesaggi precedentemente diversificati e determina la scomparsa di specie animali le cui condizioni ambientali di sopravvivenza dipendono dall'agricoltura[117]. Un ulteriore contributo, in corrispondenza delle aree del Sud Europa soggette a spopolamento rurale, ha registrato: *trends* di decrescita nelle specie di uccelli precedentemente comuni, in quanto l'invasione di alberi e arbusti causa il restringimento delle aree di alimentazione; minacce per alcune specie di mammiferi nelle zone montuose a causa della perdita della

---

[113] GARCÍA FAURE, Arián, DUCH, Gustavo, e BUENDÍA, Fernando, *¿Por qué es la Soberanía Alimentaria una alternativa?*, Asociación Paz con Dignidad, Toledo, 2011, p. 10. *Cfr.* COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, p. 171.

[114] ID., *ibidem*. *Cfr.* MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, pp. 162-163.

[115] PLIENINGER, Tobias, *et al.*, "The Impact of Land Abandonment on Species Richness and Abundance in the Mediterranean Basin: A Meta-Analysis", *Plos One*, Vol. 9, n. 5, 2014, pp. 1-12.

[116] ID., *op. cit.*, p. 5.

[117] SCHUH, Bernd, *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. Anche il Parere del Comitato economico e sociale europeo, *Un approccio integrato per le zone rurali dell'UE*, 14 ottobre 2020, 2020/C 429/09, § 1.3, ha evidenziato gli effetti negativi sulla biodiversità dello spopolamento rurale: «il degrado ambientale assume due forme, ugualmente nefaste: da una parte, una pressione eccessiva sull'aria, l'acqua e il suolo dovuta alla concentrazione delle attività economiche nell'ambiente urbano e, dall'altra, l'abbandono di ampie zone del territorio, la cui diversità biologica e paesaggistica è irrimediabilmente destinata a scomparire in assenza di una gestione rispettosa che provveda al suo mantenimento e arricchimento».

diversità paesaggistica, nonché per alcune specie di rettili e anfibi, per effetto della scomparsa di habitat come gli stagni generati dall'attività agricola; l'aumento degli insetti forestali e delle epidemie ad essi correlate[118]. Ancora, altri studi relativi al territorio europeo affermano che l'abbandono delle terre abbia esposto i terreni ad una maggiore instabilità idrogeologica e incrementato il rischio di incendi forestali[119].

High nature value farming, infatti, è un concetto prettamente europeo, il quale riconosce che la conservazione della biodiversità, il mantenimento degli habitat, la benefica influenza sulle competizioni e la riduzione del rischio di incendi dipenda dall'adozione di metodi colturali a bassa intensità[120]. Dunque, sebbene non sia possibile sostenere in assoluto una delle teorie –*rewilding* o interventi agricoli ad alto valore naturalistico– per il mantenimento della biodiversità delle aree interessate dall'abbandono delle terre[121], è ampiamente dimostrato l'impatto ecologico negativo che l'esodo agricolo ha provocato su un territorio storicamente agricolo come quello europeo.

3. SPOPOLAMENTO E DETERRITORIALIZZAZIONE

Come è stato affermato in precedenza, il consolidamento del processo di industrializzazione nella seconda metà del XX secolo costituisce la matrice di una molteplicità di macro-fenomeni di vario ordine e grado, compreso lo spopolamento rurale.

Un livello più approfondito dell'indagine ha rivelato che il *boom* economico esploso dopo la fine della Seconda guerra mondiale ha colpito direttamente l'agricoltura, la cui trasformazione –per mezzo dei tentativi di riforme agrarie e di modernizzazione del settore– ha determinato l'esodo agricolo. Il crollo statistico della popolazione occupata nel lavoro dei campi, poi, ha permesso di apprezzare ulteriori fattori che, sebbene siano normalmente qualificati come concause dello spopolamento, possono essere meglio classificati come sottoprodotti dell'esodo agricolo: la tendenza a localizzare i servizi pubblici di qualità nelle zone più popolate –come educazione e trasporto–, il mancato sviluppo di settori produttivi non agricoli sono una conseguenza dell'emigrazione degli agricoltori, mentre l'attrazione per lo

[118] MARTINEZ ABRAÍN, Alejandro, *et al.*, "Ecological consequences of human depopulation of rural areas on wildlife: A unifying perspective", *Biological Conservation*, n. 252, 2020, pp. 6-7.

[119] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *ult. op. cit.*, pp. 172-173. *Cfr.* MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, p. 162.

[120] PLIENINGER, Tobias, *et al.*, *op. cit.*, pp. 1-2.

[121] ID., *op. cit.*, p. 10.

stile di vita urbano è figlia del rifiuto della cultura contadina quale sinonimo di povertà e arretratezza.

L'impatto dei cambiamenti subìti dal settore agricolo torna ad essere preponderante quando si analizzano gli effetti dello spopolamento rurale alla chiusura del suo ciclo storico negli anni Novanta, nonostante il fenomeno continui ad affliggere, benché in minor misura, alcune comunità autonome spagnole e regioni italiane: a livello demografico, gran parte della riduzione della popolazione è imputabile alla fuga dei contadini avvenuta a partire dal 1950; a livello socioeconomico, dal momento che le aree rurali non hanno vissuto lo sviluppo di settori non agricoli, si possono apprezzare l'affermazione delle grandi aziende agricole e il declino delle feste locali legate ai ritmi dell'agricoltura; a livello ecologico, la riduzione dell'agrobiodiversità, l'instabilità idrogeologica e il rischio di incendi per effetto dell'abbandono dell'agricoltura territoriale e/o la sostituzione con quella di tipo intensivo sono il principale elemento di degrado delle aree rurali.

Alla luce dei risultati derivanti dallo sforzo ricostruttivo svolto in queste poche pagine, lo spopolamento rurale non può essere qualificato come un fenomeno prettamente demografico. Quello demografico, infatti, è solo la più evidente manifestazione di un più ampio problema di tipo territoriale[122].

Il carattere territoriale dello spopolamento rurale è descritto dal concetto di «deterritorializzazione»: termine coniato dai filosofi post-strutturalisti francesi DELEUZE e GUATTARI per indicare una teoria culturale della globalizzazione riassunta con l'espressione *the movement by which one leaves a territory*[123]. In effetti, l'espressione richiama l'elemento emblematico dello spopolamento ovvero il flusso unidirezionale di persone dalla propria terra di origine verso un altrove. Nella parafrasi offerta da MAGNAGHI, la deterritorializzazione è il processo in cui il territorio, quale «neoecosistema 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,

---

[122] Anche MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, p. 163, usa l'espressione *crisis territorial* per definire lo spopolamento. La geografa, infatti, ritiene che lo spopolamento non possa essere inteso esclusivamente come un problema demografico perché le sue conseguenze eccedono da quelle derivanti dall'evoluzione e dalle caratteristiche della sua popolazione.

[123] WERNER PETERSEN, Erik, "Design as Seven Steps of Deterritorialization", *Nordic Design Research*, n. 1, 2005. V. l'opera monumentale di DELEUZE, Gilles, e GUATTARI, Félix, *Anti-Edipo. Capitalismo e schizofrenia* (edizione italiana a cura di Alessandro Fontana), Einaudi, Torino, 1975. Sul rapporto tra il diritto e la deterritorializzazione concettualizzata da Deleuze e Guattari, v. MARTÍNEZ GARCÍA, Jesús Ignacio, "Derecho, tierra, territorio", in AA. VV., *Estudios de filosofía del derecho y filosofía política. Homenaje al Profesor Alberto Montoro Ballesteros*, Universidad de Murcia, Murcia, 2013, pp. 153 e ss., nella quale l'Autore evidenzia la divergenza tra la durezza del tratto giuridico e la mollezza dello spazio reale.

cancellato, soppresso»[124]. Anche lo spopolamento rurale ha coinciso con la negazione del neoecosistema generato dal reciproco adattamento delle comunità insediate e dell'ecosistema naturale. Questo neoecosistema, come emerso precedentemente, aveva una connotazione prettamente agricola.

Uno dei tratti caratterizzanti il processo di spopolamento è, in sostanza, la negazione dell'ecosistema agricolo –del suo valore produttivo, sociale, ecologico, paesaggistico, culturale–. Come conseguenza della negazione del loro agroecosistema, le popolazioni rurali

---

[124] MAGNAGHI, Alberto, "Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno", *Glocale*, n. 9-10, 2015, p. 145. Si badi bene che la deterritorializzazione non ha un valore soltanto negativo: come ha affermato CHOAY, Françoise, *Del destino della città*, Alinea, Firenze, 2008, pp. 78-83, «tutte le culture e tutte le società si sono costruite e sviluppate demolendo. La demolizione è una necessità storica […] demolire e conservare sono insieme parti integranti del processo di edificazione nella sua funzione fondatrice». Tuttavia, la fase di deterritorializzazione –o demolizione– in corso sembrerebbe possedere, a detta di MAGNAGHI, Alberto, *ult. op. cit.*, pp.145-146, caratteristiche inedite: «in primo luogo perché *strutturale*: a differenza di quanto accadeva in passato, nella civilizzazione contemporanea gli atti deterritorializzanti non sono un effetto collaterale di una crisi di una civilizzazione […], destinati ad essere superati dalla civilizzazione successiva, seppure con approcci e *médiances* culturali profondamente differenti, entro un processo che procede tipicamente per rotture e ricomposizioni successive; ma sono consustanziali alla civilizzazione stessa, ovvero il portato diretto di un modello, insediativo e produttivo, che ha deliberatamente scelto di interrompere le relazioni coevolutive con l'ambiente (e con la storia), producendo habitat tendenzialmente artificializzati, perfettamente intercambiabili, omologanti, e permanentemente dipendenti da apporti esterni (protesi tecnologiche) per quel che riguarda la propria sopravvivenza. Questa presunzione della costruzione di una "seconda natura" artificiale da parte della civiltà delle macchine, fino alla urbanizzazione globale del mondo (antropocene), è alla base del carattere strutturale della crisi attuale, i cui effetti non si limitano a sgombrare il campo dai modi precedenti di abitare il pianeta per aprire la strada a nuove forme, ma si spingono fino a configurare una serie di *mutazioni antropologiche* che mettono in questione la stessa capacità di sopravvivenza della specie umana; in secondo luogo perché *pervasiva*, anzitutto per *intensità*: il ritmo esponenziale con cui procedono prima l'autonomizzazione dal territorio, poi la sua distruzione diretta, attraverso l'espansione smisurata delle urbanizzazioni contemporanee (posturbane) arriva ad intaccare gli stessi "punti forti" della territorialità che, pur tra le fisiologiche spezzature e riprese, hanno garantito la sostanziale continuità delle precedenti fasi territorializzanti; poi, naturalmente, per *dimensione scalare*: nell'era della globalizzazione, la distruzione sistematica –ovvero l'allungamento e la tendenziale rottura dei cicli produttivi e dissipativi, l'espansione illimitata delle strutture costitutive e di servizio della metropoli globale (*megacities, megacorridors, megaregions*), l'omologazione del paesaggio, l'abbattimento delle culture locali, lo sradicamento delle persone e delle comunità– non riguarda alcuni territori ma il territorio in quanto tale, in quanto ambiente dell'uomo; infine perché *irreversibile*; la deterritorializzazione globale si pone come *strategia definitiva*: in termini *temporali* perché, mentre la territorializzazione e la accumulazione del patrimonio che originano i beni comuni agiscono nel tempo lungo dell'evoluzione biologica e culturale, la loro dissipazione richiede solo i nanosecondi necessari all'effettuazione di una transazione di borsa telematica; in termini *spaziali* perché, mentre le prime abbisognano di contesti territoriali definiti e delimitati, la seconda si muove nell'ambito per definizione sconfinato dei flussi finanziari globali, quando non nelle distese illimitate della virtualità, rendendo marginali le relazioni spaziali di prossimità e con i contesti territoriali». La versione spagnola del contributo di Magnaghi poc'anzi citato, corredata di considerazioni da parte di autori spagnoli, è MAGNAGHI, Alberto, *El proyecto local. Hacia una consciencia del lugar*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2011, pp. 24 e ss.
Sulla deterritorializzazione nella prospettiva del regionalismo europeo e, in particolare, sul rapporto con la sovranità statale, *cfr.* STEFANOVA, Boyka M., *The European Union and Europe's New Regionalism. The Challenge of Enlargement, Neighborhood, and Globalization*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, pp. 159-194. Per l'Autrice, la decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione Europea (Brexit) e il Trattato di liberalizzazione commerciale transatlantico (sul quale, peraltro, il risultato del referendum Brexit ha avuto un impatto negativo) sono esempi di deterritorializzazione del regionalismo europeo, mentre la Nuova via della seta cinese costituisce una forma di riterritoralizzazione di *cluster* regionali precedentemente autonomi.

«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*»[125]. 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 –rappresentazione dei legami di appartenenza di una determinata comunità al suo spazio vissuto[126]– che si manifesta nel *saber hacer local*[127] e nel saper abitare[128].

---

[125] MELONI, Irene, e PARASCANDOLO, Fabio, *op. cit.*, p. 68. Alla luce dell'anonimia del rurale indotta dallo spopolamento, secondo MAGNAGHI, Alberto, "Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno", *cit.*, p. 145, 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 CHOAY, Françoise, *op. cit.*, 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 BOYM, Svetlana, *The Future of Nostalgia*, Basic Books, New York, 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, 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 *milieux 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».

[126] POLLICE, Fabio, URSO, Giulia, e EPIFANI, Federica, "Dallo spazio conteso allo spazio condiviso: l'identità territoriale come fattore di integrazione. Il caso della comunità islamica a Lecce", *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n. 2, 2017, p. 118. V. anche CACCIARRU, Angela, "Geoidentità. La natura relazionale dello spazio", in DEMURO, Gianmario, MOLA, Francesco, e RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 116-121, specialmente pp. 116-118. Sempre 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 PARETO, Vilfredo*, Lettres 1860-1890 (publiées par Giovanni Busino)*, Libraire Droz, Ginevra, 1981, dalla «persistenza delle relazioni di un uomo con i luoghi». Tale affermazione, tuttavia, 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: come afferma MAGNAGHI, Alberto, "Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio", in MAGNAGHI, Alberto (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea Editrice, Firenze, 2001, p. 15: «la formazione dell'identità territoriale avviene tenendo presente che i cicli di territorializzazione successivi al primo si trovano di fronte ad un ambiente naturale già trasformato culturalmente in territorio; ogni ciclo costruisce la propria territorializzazione interagendo ognuno con i segni, le tracce o i sedimenti (permanenze o persistenze) dei precedenti».

[127] MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, p. 161.

[128] COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? …*, *cit.*, p. 169, portano l'esempio della perdita o decadenza delle feste locali, da sempre uno degli eventi chiave nello stile di vita rurale tradizionale.

Naturalmente questa ricostruzione non intende sottovalutare la rilevanza di altri profili del fenomeno, come quello relativo alla carenza dei servizi pubblici di qualità nelle aree rurali, i quali restano certamente meritevoli di trattazione. Al contrario, è tesa a far emergere la connessione di questi ultimi con una dimensione –quella agricola– apparentemente estranea e poco trattata dai giuristi che si sono recentemente approcciati allo spopolamento rurale. In sostanza, sebbene possa sembrare una questione anacronistica, le trasformazioni attraversate dal settore agricolo nel passato possono costituire la chiave per la comprensione del lungo processo di dissoluzione delle comunità rurali del quale oggi finalmente si è acquisita consapevolezza.

4. STRUMENTI GIURIDICI DI CONTRASTO DELLO SPOPOLAMENTO RURALE

Alla luce dell'intrico di cause ed effetti emerso con la precedente esposizione, i prossimi paragrafi si propongono di sistematizzare il *corpus* delle misure giuridiche funzionalizzate al contrasto dello spopolamento rurale all'interno di alcune delle categorie dogmatiche con le quali il diritto amministrativo classifica gli strumenti funzionalizzati al perseguimento degli interessi pubblici[129]. Il lavoro, partendo dalla consapevolezza dell'impossibilità di individuare tutti gli interventi adottati in questo quadro, intende fare chiarezza sui meccanismi di cui dispongono i poteri pubblici ai vari livelli per far fronte al problema, portando alcuni esempi di quelli concretamente adoperati.

Si procederà, in primo luogo, con la classificazione dell'abbondante *soft law* eurounitaria e, in secondo luogo, con la normativa dell'ordinamento italiano e dell'ordinamento spagnolo, sulla scorta delle affinità geografiche, storiche, economiche e sociali dalle quali il fenomeno dello spopolamento ha messo radici, nonché della comune tradizione giuridica tra i due Paesi. Oggetto di analisi a questo livello sarà innanzitutto la pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale. Alla luce del carattere composito dello spopolamento rurale, i contenuti della pianificazione tentano di coordinare alcuni aspetti propri degli ulteriori strumenti che

[129] Al momento, i tentativi di sistematizzazione sono riconducibili prevalentemente alle opere collettanee della dottrina spagnola. *Cfr.*, ad esempio: SANTIAGO IGLESIAS, Diana, MIGUEZ MACHO, Luis, e FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021; DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021; GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbito jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Navarra, 2019; FERNANDO PABLO, Marcos Matías, e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020. In Italia, l'unica trattazione composita del tema nella prospettiva precipuamente giuridica è del numero monografico AA. VV., "Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020.

saranno oggetto di autonoma trattazione, ossia il governo del territorio, le attività di promozione e la prestazione dei servizi pubblici.

4.1. Atti di *soft law* nel diritto dell'Unione europea

L'espressione *soft law* è utilizzata genericamente per indicare «una serie di atti, non omogenei quanto a origine e natura, che, pur privi di effetti giuridici vincolanti, risultano comunque, in vario modo, giuridicamente rilevanti»[130]. Anche a livello eurounitario, la *soft law* indica un concetto ombrello[131], comprensivo di regole di condotta fissate in strumenti privi di forza giuridicamente vincolante, i quali, tuttavia, producono effetti pratici[132]. Le istituzioni dell'Unione europea si avvalgono di questo variegato strumento al fine di legiferare meglio nell'ambito della peculiare condizione di dialogo simultaneo e con gli Stati membri e con la società civile[133].

Secondo la ripartizione proposta da SENDEN, la *soft law* europea può essere classificata, sulla base della funzione e dell'oggetto, in atti preparatori e informativi, atti decisionali e interpretativi e atti di governo[134].

Gli atti preparatori e informativi sono adottati in vista dell'elaborazione di leggi e politiche comunitarie e/o della distribuzione di informazioni sull'azione dell'Unione europea. Essi hanno affinità con gli atti amministrativi e politici propri dei sistemi giuridici nazionali e comprendono i libri bianchi, i libri verdi, i piani d'azione o programmi.

Gli atti decisionali e interpretativi non sostituiscono ma integrano la legislazione sulla base dell'esercizio di una funzione cosiddetta post-legislativa. Questa categoria di atti, di cui si

---

[130] PASTORE, Baldassarre, ""Soft law", gradi di normatività, teoria delle fonti", *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, p. 5. Sul concetto di *soft law*, *cfr.* SARMIENTO, Daniel, *El* soft law *administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008. Secondo GARRIDO GÓMEZ, Isabel, *El* soft law *como fuente del derecho extranacional*, Dykinson, Madrid, 2017, pp. 56, in linea di principio, gli atti di *soft law* sono caratterizzati dalla partecipazione volontaria nella costruzione, operatività e continuità dei medesimi, sono adottati per consenso e rappresentano il risultato di un dialogo tra gli attori che conferiscono legittimità e obbligatorietà istituzionale ai medesimi.

[131] DE TULLIO, Maria Francesca, "La cultura-diritto sociale: il *soft law* dell'Unione Europea alla prova delle città", *Osservatorio delle fonti*, n. 2, 2020, p. 858.

[132] La definizione è di SENDEN, Linda, "Soft Law and its implications for institutional balance in the EC", *Utrecht Law Review*, n. 2, 2005, p. 81: «Rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed and may produce practical effects». A tale definizione rinvia il Parere del Comitato economico e sociale europeo del 4 settembre 2015, sul tema *Autoregolamentazione e corregolamentazione nel quadro legislativo dell'UE*, 2015/C 291/05, § 4.5., nota 8.

[133] DE TULLIO, Maria Francesca, *op. cit.*, p. 859.

[134] SENDEN, Linda, *op. cit.*, p. 82.

avvale prevalentemente la Commissione, intende fornire degli orientamenti per l'applicazione e l'interpretazione del diritto eurounitario esistente. Gli strumenti decisionali –comunicazioni, codici e discipline– stabiliscono le regole sulla base delle quali un'istituzione europea applicherà il diritto dell'Unione in un caso particolare. Talvolta, poi, la Commissione adotta atti esplicativi di come, secondo le sue valutazioni, dovrebbe essere interpretato il diritto eurounitario, facendo riferimento alla pertinente giurisprudenza del Tribunale di primo grado e della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Gli atti di governo svolgono o una funzione pre-legislativa o una funzione para-legislativa; in quest'ultimo caso danno ulteriore attuazione a obiettivi e politiche europei o di settori ad essi connessi in modo da favorire una più stretta cooperazione o un'armonizzazione tra gli Stati. Gli atti di governo comprendono strumenti formali –raccomandazioni e pareri di cui all'articolo 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)– e informali ovverosia emersi dalla prassi comunitaria –conclusioni, dichiarazioni, raccomandazioni e risoluzioni–. Generalmente, tali atti sono adottati dal Consiglio, dai rappresentati dei governi degli Stati membri in sede di Consiglio ma anche dalla Commissione.

In relazione al problema dello spopolamento rurale, sono prevalenti gli strumenti a carattere preparatorio e informativo: essi dominano sia il periodo iniziale (circa 20 anni), in cui è emerso l'interesse sulle condizioni di vita nelle aree rurali ma durante il quale la questione demografica era una costola di preoccupazioni legate ad interessi di tipo economico e ambientale –atti risalenti–, sia quello finale (circa 3 anni), in cui si è nettamente infittita la produzione delle istituzioni comunitarie sulla questione demografica, assumendo rilevanza centrale –il triennio 2020-2022–.

4.1.1. Atti risalenti

Risale al 1988 la Comunicazione della Commissione, *Il futuro del mondo rurale*, la quale riassunse i mutamenti delle popolazioni rurali nell'ambito dell'analisi evolutiva dei trent'anni

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

precedenti[135] e qualificò lo spopolamento e l'abbandono delle terre di alcune aree come uno dei problemi-tipo dalla cui soluzione o non soluzione sarebbe dipeso il futuro del mondo rurale[136].

Per risolvere la questione demografica, il documento suggerì una strategia articolata in più punti-chiave: «mantenere le popolazioni rurali dedite essenzialmente all'agricoltura, valorizzando al massimo un'agricoltura estensiva di qualità ed incoraggiando gli agricoltori a questo orientamento; incoraggiare, per quanto possibile, l'artigianato e le piccole industrie esistenti e sviluppare gradualmente un sistema foresta-legno; fornire un'assistenza indispensabile alle popolazioni locali; valorizzare l'ambiente naturale e il patrimonio culturale per un graduale sviluppo del turismo»[137].

Nel 1993, nel Libro bianco *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, la Commissione affermava che le regioni rurali meno abitate, proprio a causa della loro perifericità, rischiassero per la loro sopravvivenza; dunque, propose l'avvio di un progetto di incentivazione a livello europeo finalizzato alla diffusione del telelavoro e della partnership[138], nonché il rafforzamento della sostenibilità ambientale delle pratiche agricole attraverso il sostegno degli agricoltori[139].

Un'attenzione alle aree rurali scarsamente popolate emerge anche con il *Libro verde sul commercio* del 1996, quando la Commissione mostrò grave preoccupazione per il declino dei piccoli negozi locali determinato dall'abbandono[140] e ipotizzò, come rimedio, di applicare

---

[135] Comunicazione COM(88) 501 def., *cit.*, pp. 5-6: «dopo un periodo di esodo rurale generalizzato negli anni '60, dovuto a migrazioni interregionali e internazionali verso le grandi agglomerazioni e zone industriali, si constata una graduale *inversione della tendenza all'abbandono delle regioni rurali*. Fanno eccezione a questa nuova tendenza generale soltanto la Grecia e alcune regioni del Mezzogiorno, della Spagna, del Portogallo e del Massiccio centrale in Francia, dove continua a predominare il modello dell'esodo rurale degli anni '60. Nelle altre regioni si è invece registrato un incremento della popolazione rurale, che va di pari passo con un ringiovanimento della stessa e con una diversificazione sociale accentuata».

[136] Comunicazione COM(88) 501 def., *cit.*, p. 6: «il terzo problema si riscontra soprattutto in zone marginalizzate e di difficile accesso, come alcune zone di montagna e alcune isole. In tali zone, il declino rurale, lo *spopolamento* e l'*abbandono di alcune terre* sono già alquanto accentuati e le possibilità di diversificazione economica estremamente limitate. Occorre quindi innanzitutto mantenere un minimo di popolamento e di attività umane, per rimediare alla fragilità dell'ambiente (rischi di erosione e desertificazione) e mantenere lo spazio rurale».

[137] Comunicazione COM(88) 501 def., *cit.*, p. 8. Nello stesso periodo, la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento, *Libro verde sull'ambiente urbano*, 25 luglio 1990, COM(90) 218, p. 17, prestava attenzione al fenomeno dello spopolamento rurale non in quanto problema per le aree che lo subivano bensì in relazione al benessere della città, il cui livello diminuiva in misura corrispondente all'avanzata dell'esodo rurale dell'Europa meridionale.

[138] Libro bianco della Commissione, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, 5 dicembre 1993, p. 116.

[139] Libro bianco della Commissione, *Crescita, competitività, occupazione*, *cit.*, p. 174.

[140] Comunicazione della Commissione, *Libro verde sul commercio*, 20 novembre 1996, COM(96) 530, p. 23. Si diceva: «il commercio locale costituisce un sistema efficiente per cercare di ridurre il rischio di marginalizzazione

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

prezzi non troppo più alti di quelli fissati dai più vicini punti vendita di media o grande dimensione. Questi, a loro volta, avrebbero dovuto fungere da «empori polifunzionali comprendenti servizi postali, operazioni bancarie, raccolta e consegna delle ordinazioni per gruppi di vendita per corrispondenza o punti di contatto per reti di telecomunicazione»[141].

Nel 1997, il Comitato delle regioni, in uno dei suoi pareri, evidenziò la necessità di valorizzare meglio le aree rurali per porre fine allo spopolamento attraverso l'agricoltura[142]: la definì come «fattore strategico della ruralità intesa come indispensabile tessuto connettivo per consentire il mantenimento di un livello minimo di popolazione per la conservazione dell'ambiente naturale e quale presupposto per il consolidamento e lo sviluppo di altre attività economiche»[143].

Nel 2001, la Commissione, nell'ambito del Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, affermava che la produzione di materie prime per i biocarburanti nel quadro della PAC poteva svolgere un ruolo particolarmente importante per salvaguardare l'occupazione in ambito rurale[144].

Nel 2007, nel *Libro verde L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa – quali possibilità di intervento per l'UE*, la Commissione presagì che l'agricoltura europea del futuro avrebbe dovuto affrontare una serie di problematiche, compreso il calo della popolazione rurale, al quale avrebbe ulteriormente contribuito il cambiamento climatico. Pertanto, evidenziò

---

delle popolazioni rurali, che devono poter disporre di un'ampia gamma di servizi in loco. Talvolta il commercio è indispensabile per il mantenimento di altre attività, in quanto costituisce lo sbocco naturale dell'artigianato locale, particolarmente nelle zone turistiche in cui il commercio è prettamente stagionale. Il commercio svolge tutta una serie di ruoli; la creazione dei legami sociali e il conferimento di una dimensione dinamica alla vita della comunità si effettua largamente attraverso i piccoli negozi locali. Essi costituiscono una fonte di attrazione per gli abitanti del luogo e delle zone circostanti, e spesso, infine, il solo luogo di incontro».

[141] Comunicazione della Commissione COM(96) 530, *cit.*, p. 24.

[142] Parere del Comitato delle regioni, *L'assetto territoriale in Europa*, 14 aprile 1997, 97/C 116/01, § 4.4. Il parere, in particolare, al § 6.5, mise in risalto lo spirito di collaborazione tra gli enti regionali e locali dell'arco atlantico, consci della tendenza alla perifericità determinata dalla preparazione dell'ampliamento ad est dell'Unione, nonché dello squilibrio tra le zone urbane costiere e quelle rurali. Si riportò l'esempio della collaborazione tra la Galizia e il nord del Portogallo: «I due enti territoriali hanno fatto leva sulle proprie affinità naturali, geografiche, culturali e linguistiche per affermare la volontà di rafforzare le rispettive economie regionali, porre fine allo spopolamento delle zone rurali e sfruttare il dinamismo delle relazioni commerciali con l'America Latina. Tali relazioni sono state ufficializzate nel 1991 con la creazione di una comunità di lavoro, organismo comune il cui compito è elaborare un piano d'assetto territoriale per le due aree. Una società di capitali di rischio è stata messa a disposizione delle PMI per permettere loro di ampliare i loro mercati e di consolidare le loro produzioni». È interessante notare come questo sodalizio si sia protratto sino ad oggi: nel settembre del 2020 il governo spagnolo e quello portoghese si sono riuniti per discutere la *Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo*, finalizzata ad armonizzare la *Estrategia Española frente al Reto Demográfico* (che sarà oggetto di apposita trattazione nella sezione dedicata alle misure nazionali) e il *Programa de Valorizaçao do Interior* portoghese.

[143] Parere del Comitato delle regioni 97/C 116/01, *cit.*, § 1.4.2.*bis*.

[144] Libro bianco della Commissione, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, 12 settembre 2001, p. 85.

USC DE SANTIAGO

l'importanza del sostegno eurounitario all'agricoltura, alla silvicoltura e allo sviluppo rurale e, dunque, alle comunità rurali, il cui ruolo è fondamentale per la produzione alimentare, il mantenimento dei paesaggi rurali e la fornitura di servizi ambientali[145].

Da ultimo, nel 2008, con il *Libro verde sulla coesione territoriale*. *Fare della diversità territoriale un punto di forza*, le regioni caratterizzate dalla compresenza di scarsa densità demografica, una posizione periferica e una debolezza strutturale assumevano finalmente un ruolo di primo piano nelle politiche dell'Unione europea[146]. Come si legge nel Libro verde, infatti, «la coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti [i] luoghi del [territorio dell'Unione] e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche. In questa ottica essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione»[147].

4.1.2. Interventi recenti

Nel 2010, la Comunicazione della Commissione, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, evidenziava che qualsiasi regresso significativo dell'agricoltura avrebbe avuto delle ripercussioni sulle altre attività rurali, quali il turismo, i trasporti, i servizi locali ed i servizi pubblici, rischiando di aggravare lo spopolamento delle campagne[148].

In particolare, il paragrafo relativo all'equilibrio territoriale, assurto finalmente a sfida della PAC 2010-2014, valorizzava il ruolo trainante dell'agricoltura per l'economia rurale in quanto, anche se «la diversificazione della struttura socioeconomica del territorio fa sì che sempre più spesso lo sviluppo delle zone rurali dipenda da fattori estranei all'agricoltura […] la vitalità e le potenzialità di numerose zone rurali rimangono strettamente associate alla presenza di un settore agricolo dinamico, competitivo e in grado di attrarre i giovani agricoltori»[149].

---

[145] Comunicazione della Commissione, *L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa – quali possibilità di intervento per l'UE*, 29 giugno 2007, COM(2007) 354, pp. 15-16.

[146] Comunicazione della Commissione, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, del 6 ottobre 2008, COM(2008) 616 def.

[147] Comunicazione della Commissione COM(2008) 616 def., *cit.*, p. 3.

[148] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, 18 novembre 2010, COM(2010) 672 def., p. 3.

[149] Comunicazione della Commissione, COM(2010) 672 def. *cit.*, p. 6. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano d'azione imprenditorialità 2020. Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, 9 gennaio 2013, COM(2012)

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Non può non essere menzionato l'impegno dell'Unione europea alla realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) stabiliti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite nel 2015[150]. La questione dello spopolamento rurale incrocia buona parte degli OSS enunciati, nella misura in cui le aree rurali patiscono l'accentuazione di problematiche che affliggono la comunità globale. Ad ogni modo, il tentativo di isolarne la specificità conduce alla connessione con due Obiettivi in particolare: il numero 2 –nella parte relativa alla promozione dell'agricoltura sostenibile– e il numero 11 –sulla inclusività, sicurezza, durevolezza e sostenibilità delle città e degli insediamenti umani–[151].

Nel 2016, la Comunicazione della Commissione, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, ha presentato una panoramica

795, pp. 10-14, invitava gli Stati membri ad avvalersi appieno delle potenzialità del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per assicurare l'accesso ai finanziamenti all'imprenditorialità, in particolare nella fase precoce di un'attività economica nel settore agricolo, favorendo, così, l'ingresso di giovani agricoltori, le start-up, lo scambio professionale di imprenditori e le visite alle aziende agricole, le reti di aziende e le attività di cooperazione negli ambiti agricolo, forestale, agroalimentare e tra le aziende rurali non agricole (i cosiddetti *cluster*).

[150] Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, A/RES70/1, prevede 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile da realizzare entro il 2030.

[151] Infatti, l'Obiettivo 2 intende, tra l'altro:
«2.3 Entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala […] anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole.
2.4 Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibile e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, che migliorino progressivamente la qualità del suolo.
2.5 Entro il 2020, mantenere la diversità genetica delle sementi, delle piante coltivate, degli animali da allevamento e domestici e delle specie selvatiche e affini, anche attraverso banche di semi diversificate e opportunamente gestite a livello nazionale, regionale e internazionale; promuovere l'accesso e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche e della conoscenza tradizionale associata, come concordato a livello internazionale […]».
L'Obiettivo 11 intende anche:
«11.1 Entro il 2030 garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e ai servizi di base e riqualificare i quartieri poveri.
11.2 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici […]
11.3 Entro il 2030, potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificare e gestire in tutti i paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile.
11.4 Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo; «ridurre l'impatto ambientale negativo pro-capite delle città.
[…]
11.7 Entro il 2030, fornire accesso universale a spazi verdi e pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne, bambini, anziani e disabili.
11.a supportare i legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale.
11.b aumentare considerevolmente il numero di città e insediamenti umani che adottano e attuano politiche integrate e piani tesi all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resistenza ai disastri […]».

del contributo delle politiche eurounitarie al raggiungimento degli OSS[152]. Lo strumento in grado di concorrere alla realizzazione dell'Obiettivo 2 è stato individuato nella PAC, stante il suo contributo al cosiddetto equilibrio territoriale[153]. Per quanto concerne l'Obiettivo 11, invece, la Commissione ha menzionato l'impegno congiunto con gli Stati membri e le città europee volto a rafforzare la dimensione urbana delle politiche europee e nazionali e l'incremento della resistenza degli insediamenti urbani[154]. Da questo punto di vista, l'istituzione europea non sembra fuoriuscire dai confini delle mura urbiche, intercettando la relazione tra l'insostenibilità delle città, anche per effetto del sovrappopolamento, e il costante svuotamento demografico delle campagne.

Infine, nel 2017, il Comitato europeo delle regioni ha inserito tra le raccomandazioni politiche relative alla PAC 2020 l'obiettivo di «affrontare la sfida dello spopolamento e dell'invecchiamento demografico di vaste aree rurali, dovuta alla mancanza di opportunità di vita e di lavoro, soprattutto per i giovani e le donne»[155]. Il parere citato sembra essere confluito nella Comunicazione della Commissione dello stesso anno, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, che ha posto tra gli obiettivi il rafforzamento del tessuto socioeconomico rurale attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro nel campo della bioeconomia e l'attrazione di giovani agricoltori, prevalentemente per mezzo di strumenti finanziari[156].

4.1.3. Il triennio 2020-2022

Soltanto con la Commissione 2019-2024, la demografia è assurta a priorità nell'agenda politica dell'UE.

Nel giugno 2020, infatti, l'istituzione comunitaria ha presentato una relazione sull'impatto dei cambiamenti demografici, nella quale ha dichiarato l'impegno dell'Europa a garantire servizi e occupazione nelle zone rurali colpite dalla diminuzione della popolazione[157].

---

[152] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, 22 novembre 2016, COM(2016) 739 final.

[153] Comunicazione della Commissione, COM(2016) 739 final, *cit.*, p. 4.

[154] Comunicazione della Commissione, COM(2016) 739 final, *cit.*, p. 7.

[155] Parere del Comitato europeo delle regioni, *La PAC dopo il 2020*, 12 luglio 2017, 2017/C 342/02.

[156] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, 30 novembre 2017, COM(2017) 713 final, pp. 21 e ss.

[157] 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, p. 3.

Tra i fattori trainanti del cambiamento demografico è compreso il calo delle nascite, specialmente nella parte nordoccidentale della penisola iberica, nelle regioni orientali dell'Italia meridionale, della Sardegna e in talune zone della Grecia[158]. Di questi territori si evidenziano caratteristiche positive –come l'abbondanza dei terreni, i costi di vita più bassi e i livelli di inquinamento atmosferico inferiori– e negative –ad esempio, il rischio di incendi boschivi per effetto dell'abbandono delle terre, la diminuzione del numero di giovani agricoltori– nonché la minore o maggiore distanza dalle aree urbane quale criterio discretivo tra le medesime[159]. Si ritiene, infatti, che in caso di minore distanza sia più agevole realizzare uno scambio reciproco tra i due poli –urbano/rurale– mentre nel caso di maggiore distanza sia opportuno puntare sulla preponderanza del settore primario e delle catene del valore a questo associate per evitare il declino[160]. Nelle conclusioni, infine, la Commissione ha evidenziato la necessità di integrare tutte le considerazioni svolte nella relazione all'interno delle politiche dell'Unione europea e di utilizzare, anche a tale scopo, il *Next Generation EU*, vale a dire lo strumento finanziario, con una dotazione di 750 miliardi di euro, della ripresa dalla pandemia di Covid-19[161].

Il Parere del Comitato economico e sociale europeo (CESE), *Un approccio integrato per le zone rurali dell'UE*, con particolare attenzione alle regioni vulnerabili, evidenzia la gravità del problema dello spopolamento rurale paragonandolo, in termini di degrado ambientale, all'inquinamento urbano[162]. Si legge, infatti, che «il degrado ambientale assume due forme, ugualmente nefaste: da una parte, una pressione eccessiva sull'aria, l'acqua e il suolo dovuta alla concentrazione delle attività economiche nell'ambiente urbano e, dall'altra, l'abbandono di ampie zone del territorio, la cui diversità biologica e paesaggistica è irrimediabilmente destinata a scomparire in assenza di una gestione rispettosa che provveda al suo mantenimento e arricchimento».

Il CESE parte dalla constatazione che il territorio europeo è connotato da una condizione di squilibrio territoriale: anche all'interno della stessa regione, zone caratterizzate da crescita economica, coesione sociale e sostenibilità ambientale coesistono con altre minacciate da stagnazione, spopolamento e desertificazione (§ 2.2.). Specificamente, tra aree rurali e aree urbane sono le prime a subire più fortemente l'impatto dei cambiamenti climatici, tecnologici, normativi ed istituzionali e delle catastrofi naturali, epidemiologiche ed industriali: sebbene le aree rurali, più svantaggiate durante l'ultima crisi finanziaria, abbiano mostrato una maggiore

[158] Relazione della Commissione, SWD(2020) 241, *cit.*, p. 8.

[159] Relazione della Commissione, SWD(2020) 241, *cit.*, pp. 31-32.

[160] Relazione della Commissione, SWD(2020) 241, *cit.*, p. 32.

[161] Relazione della Commissione, SWD(2020) 241, *cit.*, p. 36.

[162] Parere del Comitato economico e sociale europeo, *Un approccio integrato per le zone rurali dell'UE*, 14 ottobre 2020, 2020/C 429/09, § 1.3.

resilienza, sono le città le più vicine alla realizzazione degli obiettivi in materia di occupazione, istruzione e riduzione della povertà stabiliti nell'ambito della strategia Europa 2020 (§ 2.3.). Inoltre, le zone remote rurali e montane e le regioni periferiche, ultraperiferiche e artiche sono colpite da fattori limitanti oggettivi, come la mancanza di massa critica –demografica o economica– di accessibilità ecc., mentre, specularmente, le zone urbane sono le più afflitte dalla congestione e dalla pressione sulle risorse naturali (§ 2.4.).

Alla luce di questo quadro, avanza una serie di proposte di carattere olistico, con il fine di realizzare la coesione all'interno e tra le regioni europee, tra le quali lo sviluppo di azioni volte a combattere lo spopolamento rurale (§ 3.13.)[163]. Fra le proposte più interessanti, si segnala la stipulazione di un contratto territoriale fra le città e i loro *hinterland* estesi, giudicato il modo migliore –se non l'unico– di perseguire uno sviluppo economico armonioso, che consenta di evitare i due fenomeni speculari della congestione e dello spopolamento (§ 3.1.)[164]. Ancora, con riferimento all'attività imprenditoriale in generale, si ritiene che la presenza di infrastrutture e, soprattutto, di incentivi fiscali in quantità sufficiente possano spostare in maniera decisiva gli equilibri a favore delle zone rurali (§ 3.16.). Infine, secondo il CESE, l'agricoltura costituisce la pietra angolare dell'economia locale e necessita di essere orientata verso l'agroecologia, in modo che possa integrare la dimensione ambientale dell'azione dell'UE, ossia contribuire contemporaneamente a trattenere la popolazione *in loco*, lottare contro l'erosione, ridurre la frequenza e l'estensione degli incendi ed evitare la desertificazione (§ 3.18.).

Il Parere del Comitato europeo delle regioni, *Cambiamenti demografici: proposte per misurare e contrastare gli effetti negativi del fenomeno nelle regioni dell'UE*, trattando il problema dei cambiamenti demografici –come invecchiamento della popolazione e scarsa natalità–, evidenzia il peculiare disagio delle aree rurali più colpite dallo spopolamento[165].

Il citato parere evidenzia il legame tra demografia e democrazia, ossia il pericolo che la distribuzione della popolazione possa determinare una polarizzazione nel sistema democratico (§ 49). Si parla, infatti, di geografia dello scontento, vale a dire il sentimento di abbandono che

[163] Tra le varie idee ivi presentate, risalta quella di veicolare, attraverso i mezzi di comunicazione e produzione audiovisiva, un'immagine interessante e attrattiva della vita dei giovani nelle zone rurali per consolidare l'orgoglio legittimo che questi giovani provano per le loro origini, incentivandoli, così, a non abbandonarle (§ 3.14.). Inoltre, secondo il parere, è molto importante riconoscere il contributo apportato dalla donna all'attività economica –agricola e non– attraverso una rigorosa parità salariale e l'accesso alla comproprietà agricola (§ 3.15.).

[164] In particolare, il CESE raccomanda di finanziare un programma pilota per sperimentare soluzioni adattate alle specificità di ogni territorio, un impulso politico iniziale da parte degli enti regionali e la successiva adozione di tutte le decisioni secondo la logica *bottom-up*.

[165] Parere del Comitato europeo delle regioni, *Cambiamenti demografici: proposte per misurare e contrastare gli effetti negativi del fenomeno nelle regioni dell'UE,* 14 ottobre 2020, 2020/C 440/07.

affligge i cittadini europei in relazione alla scarsa accessibilità di servizi pubblici in determinate aree (§ 52)[166].

Secondo il documento, tra le opzioni strategiche di tipo proattivo –volte ad invertire gli effetti dei cambiamenti demografici– vi è lo sviluppo del concetto di economia del benessere, fondato sul principio per cui aumentare il benessere delle persone –in termini di istruzione, salute, servizi di assistenza per l'infanzia, equilibrio tra attività professionale e vita privata, alloggio, mobilità dei trasporti, connettività e cultura– contribuisce ad un ciclo economico virtuoso (§ 20). Ciò implicherebbe, infatti, che l'attrattiva di un luogo non dipenda strettamente da considerazioni di crescita economica, inapplicabili alle aree rurali giacché, per la loro struttura –costellata da cittadine di piccole dimensioni–, esse sono incapaci di produrre secondo questo paradigma[167].

Le riflessioni precedenti, nel 2021, sono confluite nel *Libro verde sull'invecchiamento demografico* della Commissione europea, avente l'obiettivo di avviare un dibattito politico generale sull'invecchiamento demografico, che permetta di discutere opzioni sul modo in cui si potranno anticipare le sfide e le opportunità che questo fenomeno comporta[168].

Una delle prime soluzioni concerne l'accesso all'istruzione e ad una formazione di qualità nelle regioni scarsamente popolate, ove, per effetto del calo del numero dei bambini, il mantenimento di una scuola può divenire difficilmente giustificabile. Peraltro, il passaggio all'apprendimento a distanza, determinato dalla pandemia di Covid-19, ha evidenziato il minor grado di accesso ai servizi digitali da parte delle comunità rurali, ragione per la quale il *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027* incentiva gli Stati membri ad adeguare i loro sistemi di istruzione e formazione nell'era digitale, sfruttando appieno il dispositivo dell'Unione europea per la ripresa e la resilienza[169].

---

[166] Al proposito, richiama l'attenzione il Parere del Comitato economico e sociale europeo, *Principi relativi ai servizi pubblici per la stabilità dell'ordine democratico*, 2 dicembre 2020, 2021/C 56/03. Tra i principi enunciati, la parità di accesso e la garanzia di universalità è quello che più collima con l'interesse al ripopolamento rurale: la «libertà di accesso deve essere pienamente garantita anche a coloro che spesso incontrano degli ostacoli nel fruirne, ad esempio […] gli abitanti delle zone rurali» (§ 5.6.).

[167] È quanto emerge dalle parole dello stesso parere, § 20, dove si dice che attraverso il concetto di economia del benessere si può: «migliorare l'attrattiva delle regioni e delle città piccole e medie come luoghi in cui vivere e fondare una famiglia, […] non solo in base a considerazioni di crescita economica».

[168] Comunicazione della Commissione, *Libro verde sull'invecchiamento demografico*, 27 gennaio 2021, COM(2021) 50, p. 3.

[169] Comunicazione della Commissione europea, *Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027. Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*, 30 settembre 2020, COM(2020) 624, p. 22. Nell'ambito della digitalizzazione delle aree rurali occorre menzionare anche il *Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere III – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sempre la pandemia ha accentuato le differenze territoriali nell'accesso all'assistenza sanitaria, nonché ai servizi e alle infrastrutture di assistenza a lungo termine[170]. Anche in questo caso, secondo la Commissione, le soluzioni digitali –ad esempio le teleconsultazioni– possono svolgere un ruolo importante. Generiche soluzioni innovative basate sulla comunità sono proposte per garantire l'efficienza dei trasporti pubblici nelle zone rurali –relativamente a profili di costo, regolarità e comfort– in considerazione del fatto che la scarsità degli altri servizi per effetto dello spopolamento rende di fondamentale importanza la possibilità di raggiungere agevolmente il centro erogatore di questi ultimi[171].

Nella prospettiva non soltanto sociale ma anche economica, l'aspetto più innovativo della Comunicazione concerne l'economia d'argento, definita come un cambiamento generale della domanda di prodotti e servizi che riflette le esigenze e le preferenze specifiche degli anziani. La Commissione, infatti, fa riferimento all'universo delle possibilità legate all'economia d'argento tanto nel mondo del lavoro –turismo, case intelligenti a sostegno dell'autonomia di vita, tecnologie assistive, prodotti e servizi accessibili, robotica dei servizi, benessere, cosmetici e moda, sicurezza, cultura, mobilità personale e automatizzata, attività bancarie– quanto nell'innovazione scientifica e medica –maggiori possibilità per sviluppatori di tecnologie e personale sanitario e assistenziale altamente qualificato, progressi per rispondere all'invecchiamento della società–[172].

Dunque, è aperto un sotto-dibattito sulle modalità attraverso le quali i settori dell'Unione colpiti dalla duplice sfida dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione possono trarre vantaggi da questo settore[173].

Da ultimo, la Commissione ha definito una visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE, identificando quattro ambiti di intervento complementari[174]. Essi sono il risultato di una combinazione tra una consultazione con i cittadini e le organizzazioni rurali e un esercizio

---

dell'UE, del 25 novembre 2020, SWS(2020) 284 final, p. 22, dal quale emerge l'esistenza di enormi barriere all'accesso e all'uso di tecnologie per ragioni legate al costo di tali tecnologie, alla scarsa alfabetizzazione digitale e alle norme sociali, nonché nuovi rischi e nuove sfide per la parità di genere legati, ad esempio, ai possibili pregiudizi di genere trasmessi dall'intelligenza artificiale o au un aumento della violenza di genere. Pertanto, tale piano orienta l'azione dell'Unione verso il miglioramento dell'accesso delle donne e delle ragazze, soprattutto di coloro che vivono nelle aree rurali e remote, ad una connettività digitale sicura e accessibile.

[170] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 50, *cit.*, p. 21, soprannomina deserti medici le zone rurali o periferiche.

[171] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 50, *cit.*, pp. 22-23.

[172] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 50, *cit.*, p. 9.

[173] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 50, *cit.*, p. 12.

[174] 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.

di previsione fino al 2040, il quale ha condotto ad identificare demografia e *governance* come fattori trainanti del futuro delle aree rurali[175].

In primo luogo, per costruire zone rurali più forti, si punta sulla partecipazione pubblica attiva ai processi decisionali –tramite le consultazioni delle circoscrizioni rurali o il voto online–, sull'accesso effettivo a servizi essenziali di qualità sufficiente –acqua, servizi igienico-sanitari, assistenza sanitaria, energia, trasporti, servizi finanziari, comunicazioni digitali– e sullo sviluppo di soluzioni innovative per la fornitura di servizi[176].

In secondo luogo, per zone rurali connesse, si richiede il mantenimento, il miglioramento e l'innovazione del settore dei servizi di trasporto pubblico e delle infrastrutture –ferrovie, vie navigabili interne, strade, stazioni di ricarica e rifornimento per la mobilità elettrica, piste ciclabili, collegamenti multimodali, trasporti marittimi e trasporto aereo– e il miglioramento dell'infrastruttura digitale[177].

In terzo luogo, per zone rurali resilienti che favoriscono il benessere, si pretende di sviluppare la resilienza climatica e ambientale –attraverso attività economiche sostenibili nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e dell'agroalimentare, nonché ulteriori attività economiche che promuovano il sequestro del carbonio nei suoli agrari e la produzione locale di alta qualità basata sulla comunità– e la resilienza sociale –dando la possibilità a ciascuno di valorizzare il proprio talento, affrontando la violenza e gli stereotipi di genere e rispondendo alle esigenze delle categorie più vulnerabili, ossia gli anziani, le persone con disabilità, i minori, le persone LGBTQI+, i migranti e le comunità rom–[178].

Infine, per zone rurali prospere, si prospetta la diversificazione dell'attività economica, benché il focus resti sull'importante ruolo economico svolto dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalla pesca[179].

Al fine di realizzare i quattro macro-obiettivi della visione a lungo termine per le aree rurali dell'Unione europea, la Commissione ha previsto lo sviluppo di un Patto rurale e di un Piano d'azione rurale. Il primo rappresenta 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 idee. Il secondo è articolato in una serie di progetti faro riuniti intorno a ciascuno degli obiettivi della visione. Tali progetti sono focalizzati sulla fornitura di consulenza in relazione all'accesso ai finanziamenti e la concezione delle

[175] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 345 final, *cit.*, p. 9.
[176] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 345 final, *cit.*, § 2.1, p. 10.
[177] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 345 final, *cit.*, § 2.1, p. 11.
[178] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 345 final, *cit.*, § 2.3, p. 12.
[179] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 345 final, *cit.*, § 2.4, p. 13.

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 rurali[180].

4.2. Il contrasto dello spopolamento rurale nel diritto spagnolo e italiano

L'ampia varietà delle misure adottate nell'ordinamento italiano e nell'ordinamento spagnolo per contrastare lo spopolamento rurale potrebbe essere sistematizzata all'interno della seguente classificazione: attività di pianificazione, governo del territorio, attività di promozione, strumenti di cooperazione per la prestazione di servizi pubblici.

Prima di procedere con lo sviluppo dei singoli ambiti di intervento menzionati, è doverosa una premessa.

Chi scrive è consapevole che la pianificazione caratterizza tutte le categorie dell'attività amministrativa –compreso il governo del territorio, l'attività di promozione e la cooperazione per la prestazione di servizi pubblici– che formeranno oggetto di autonoma trattazione. Tuttavia, poiché la complessità del fenomeno dello spopolamento così come risultante dalla precedente ricostruzione ha reso necessaria l'elaborazione di piani *ad hoc* –capaci di gestire il magma eterogeneo delle problematiche ad esso sottese–, si è ritenuto opportuno isolare la pianificazione precipuamente orientata al contrasto dello spopolamento rurale. Peraltro, pur costituendo lo strumento giuridico che meglio ingloba la diversità degli interessi pubblici intercettati dal fenomeno, nella specie, quest'ultima è anche la più debole dal punto di vista dell'efficacia. Per non restare una mera dichiarazione di intenti, essa si serve di ulteriori strumenti inquadrabili nel governo del territorio –ad esempio, nelle politiche di rigenerazione urbana nelle aree rurali–, nell'attività di promozione –come gli aiuti di Stato per lo sviluppo economico di aree demograficamente depresse–, nella cooperazione per la prestazione dei servizi pubblici –in particolare, nell'assistenza economica e nelle formule di gestione associata dei servizi pubblici–. L'ordine della trattazione seguito, dunque, non è casuale.

4.2.1. Attività di pianificazione

ALMEIDA CERREDA ha definito la pianificazione come l'espressione generica con la quale sono indicate tutte le manifestazioni della funzione amministrativa di governo e di intervento

[180] Comunicazione della Commissione, COM(2021) 345 final, *cit.*, § 3, pp. 14 e ss.

o, puntualmente, come sinonimo imperfetto di ciascuna di esse[181]. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO ha tentato di delimitare ulteriormente i contorni di questa attività qualificando la pianificazione come procedimento –tendenzialmente rigoroso– scandito da più momenti ordinati logicamente: una fase diagnostica, ossia di ottenimento ed elaborazione di informazioni sulla realtà fattuale, un giudizio pronostico sull'evoluzione della realtà precedentemente messa a fuoco, la fissazione di obiettivi, una preliminare ponderazione degli strumenti atti alla loro realizzazione, una decisione contenente la scelta operativa finale[182].

Il risultato del procedimento pianificatorio è il piano, il quale può avere una delle tipiche forme dell'azione amministrativa –norma, atto o contratto– oppure coincidere con un documento interno privo di effetti giuridici vincolanti o contenente criteri di *soft law* dai quali è possibile separarsi dopo averne giustificato la conformità[183]. Per questa ragione, si suole caratterizzarlo come istituto giuridico proprio, le cui caratteristiche sono: discrezionalità, combinazione di multilateralità e concretizzazione, complessità degli interessi in gioco e vincolo allo stato delle cose, riflessione sulle possibili alternative, connessione tra misure selezionate e consecuzione razionale dei fini, elaborazione di un modello utile al quale conformare il futuro, adattamento all'insorgenza di nuove necessità[184].

Dal punto di vista dell'oggetto, all'interno del *genus* piano possono essere identificate strategie, programmi e progetti[185].

In primo luogo, le strategie sono disposizioni eminentemente politiche, adottate dagli organi superiori delle amministrazioni pubbliche, con il fine di orientare l'azione pubblica verso la realizzazione di un obiettivo di interesse generale nel lungo periodo; si fondano sull'analisi scientifica di una determinata realtà problematica, selezionata sulla base di criteri e priorità politiche, e, in funzione di questa, fissano obiettivi, orientamenti e direttrici generali[186].

In secondo luogo, i programmi costituiscono decisioni politico-tecniche, adottate dagli organi direttivi competenti degli enti pubblici, la cui finalità è stabilire e disciplinare l'insieme

---

[181] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Las *smart communities*: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población", *Cuadernos de derecho local*, n. 56, 2021, p. 26.

[182] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 6, 2022, p. 10, con riferimento al concetto procedimentale di piano. V. anche ID., *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 22-25.

[183] ID., *ult. op. cit.*, p. 25. V. anche ID., "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. …", *cit.*, pp. 14-15.

[184] ID., *ult. op. cit.*, p. 22.

[185] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *op. cit.*, pp. 27-28. *Cfr.* RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Planes administrativos. …*, *cit.*, pp. 39 e ss.

[186] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *op. cit.*, p. 27.

degli interventi –pubblici o privati– necessari per la realizzazione di uno degli obiettivi fissati dalle strategie. Il contenuto dei programmi è lo sviluppo di singole direttrici, la definizione di linee guida dettagliate di attuazione e la formulazione di un compendio di azioni e misure da eseguire nel medio periodo, determinando e quantificando, in parallelo, le risorse necessarie per realizzare il contenuto dei programmi[187].

In terzo luogo, i progetti sono decisioni tecnico-scientifiche, adottate dagli organi competenti degli organismi pubblici, il cui oggetto è la concretizzazione e l'esecuzione delle previsioni del programma che essi intendono sviluppare nel breve periodo[188] oppure, più genericamente, le ultime decisioni esecutive dettate tanto nel quadro di un piano quanto di un programma[189].

Dal punto di vista dell'efficacia, strategie e programmi sono piani con efficacia *ad intra* o auto-vincolanti, mentre i progetti sono piani con efficacia *ad extra* o vincolanti[190].

In particolare, strategie e programmi hanno efficacia relativamente vincolante per gli enti pubblici dagli stessi coinvolti ed efficacia indicativa per i soggetti od operatori economici privati: poiché il contenuto delle strategie è di carattere dichiarativo o programmatico, da queste non deriva l'obbligo di realizzare concrete attività né di apportare mezzi economici, materiali o personali, ma tutt'al più di elaborare programmi di attuazione[191]; avendo contenuto

---

[187] ID., *op. cit.*, p. 28.

[188] ID., *ibidem.*

[189] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *ult. op. cit.*, p. 41.

[190] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *op. cit.*, pp. 27-28. SARMIENTO, Daniel, *op. cit.*, pp. 105-106, per indicare l'insieme di tali strumenti –che individua come il segmento dell'ordinamento giuridico finalizzato alla creazione di norme la cui realizzazione si esige nel grado e non necessariamente in forma tassativa– utilizza l'espressione *soft law* amministrativa. Secondo l'Autore, l'ampio ausilio di questo strumento è l'emblema della complessità della globalizzazione economica, della realtà multiculturale delle società occidentali e di altri fenomeni della modernità, i quali hanno portato alla luce la necessità di trovare nuove prospettive per l'intervento della Pubblica Amministrazione. Questa, infatti, è la vera protagonista del panorama normativo contemporaneo, grazie a quella sua incomparabile capacità di fabbricazione regolamentare, che meglio è in grado di rispondere alle esigenze di immediatezza del momento. La *soft law* amministrativa ha ragione di emergere anche dalla struttura del diritto, il quale è incapace –così com'è– di cogliere la complessità della realtà fenomenica. Difatti, come l'Autore mette in luce precedentemente, specificamente alle pp. 50-55, il potere degli Stati è distribuito mediante sistemi di elenchi nei quali sono enumerate le competenze di ciascun ente territoriale, facendo uso di espressioni che descrivono materie e funzioni ma che non specificano necessariamente gli aspetti loro integranti; la natura di tali sistemi tende a generare conflitti sia prima che durante la fase di esecuzione delle politiche. Il quadro si complica ulteriormente quando figurano attori pubblici, come quelli dotati di competenze normative ed esecutive, quali le agenzie indipendenti. Pertanto, la determinazione dello spazio di ciascuna amministrazione dipende esclusivamente dalla cooperazione volontaria tra le medesime, la quale, talvolta, richiede tecniche di *soft law*. Per ultimo –ma non ultimo– anche l'integrazione europea contribuisce alla produzione di *soft law* da parte delle amministrazioni locali, mediante la creazione di meccanismi di cooperazione *top-down* e *bottom-up*.

[191] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *op. cit.*, p. 28, nota 49.

fortemente programmatico, i programmi non esigono la realizzazione di concrete attività bensì la mobilitazione, di determinati mezzi economici, materiali o personali[192].

I progetti, infine, sono vincolanti per gli enti pubblici che li approvano e, in via eventuale, per i soggetti od operatori economici privati[193].

Fatta questa premessa sull'attività di pianificazione in generale, i prossimi paragrafi tenteranno di riordinare l'ipertrofia dei piani per il contrasto dello spopolamento rurale che costituiscono il prodotto della pianificazione a tal fine orientata.

4.2.1.1. Pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale nell'ordinamento giuridico spagnolo

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, il contrasto dello spopolamento rurale è parte della più generale politica di Stato avente ad oggetto le cosiddette sfide demografiche. Infatti, al termine della VI Conferenza dei Presidenti, celebrata il 17 gennaio 2017, il Presidente del Governo e i presidenti delle comunità autonome e delle città con statuto di autonomia hanno concordato l'elaborazione di una *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (ENRD) sulla scorta degli apporti teorici di ulteriori organi di livello nazionale aventi la funzione di indirizzo politico rispetto alla questione dello spopolamento rurale, delle amministrazioni autonomiche e del Comitato delle regioni[194].

A livello nazionale si possono segnalare anche altre iniziative ma, come si vedrà a breve, il grado di sviluppo della ENRD e le risorse economiche a ciò preposte, fanno della strategia

---

[192] ID., *op. cit.*, p. 28, nota 51.

[193] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *op. cit.*, p. 28.

[194] Gli apporti teorici sulla base dei quali è stata adottata la ENRD sono: le conclusioni e raccomandazioni della *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*, creata in seno alla *Comisión de Entitades Locales del Senado*; le proposte e raccomandazioni della *Comisión Especial de Estudio del Senado sobre las medidas a desarrollar para evitar la despoblación de las zonas de montaña* e della *Comisión Especial de Estudio sobre la evolución demográfica*, i lavori del *Foro de Regiones españolas con Desafíos Demográficos* (*FREDD*). *Cfr. Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, 29 marzo 2019, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj9yqjHhMbvAhXknVwKHesSAmcQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.mptfp.gob.es%2Fdam%2Fes%2Fportal%2Freto_demografico%2FEstrategia_Nacional%2Fdirectrices_generales_estrategia.pdf.pdf&usg=AOvVaw1DoyeL1y0Ijep9FH2pIbYp, consultato il 23 marzo 2021. Si deve segnalare anche Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), *Documento de acción. Comisión de despoblación. Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, aprile 2017, contenente una proposta di misure per il contrasto dello spopolamento rurale spagnolo. *Cfr.* https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=documento+de+accion+listado+de+medidas+para+luchar+contra+la+despoblacion+en+espana+femp#, consultato il 23 marzo 2021.

menzionata il fulcro della pianificazione amministrativa per il contrasto dello spopolamento rurale nel medio e lungo termine[195].

Nel gennaio 2017, il *Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico* –organo unipersonale del governo spagnolo, dipendente organicamente dal *Ministerio de Política Territorial y Función Publica*– le cui funzioni sono state assorbite dalla *Secretaría General para el Reto Demográfico* (SGRD) –organo direttivo del *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (MITECO)– ha avviato il piano di lavoro relativo all'elaborazione della ENRD con l'approvazione delle *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (DGRD)[196].

Questo documento sancisce l'obiettivo ultimo di costruire le basi per un progetto di Paese che garantisca l'uguaglianza delle opportunità ed il libero esercizio dei diritti di cittadinanza in

---

[195] Al livello nazionale, si segnala anche il *Plan Nacional de Territorios Inteligentes* (PNTI), elaborato nel dicembre 2017 dalla *Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital* –in seno al *Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital*– e reso operativo dal soggetto pubblico *Red.es.*, il quale –nell'ambito dell'obiettivo *Territorios Rurales Inteligentes* perseguito dalle cosiddette *Acciones Territoriales*– intende contrastare lo spopolamento rurale attraverso la definizione di una disciplina nazionale. L'elaborazione di tale disciplina coinvolge le comunità autonome maggiormente afflitte dal problema, i Gruppi di Azione Locale (GAL), gli ordini professionali e la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP), in coordinazione con il *Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente* e la *Comisionada para el Reto Demográfico*. Le principali azioni di Red.es nel quadro del PNTI, per le quali è stato previsto lo stanziamento di 51 milioni di euro, sono i bandi *Destinos Turísticos Inteligentes*, gli *Objetos Internos de Ciudad* e i progetti pilota basati sulla tecnologia 5G. *Cfr.* https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiD2JjhusbvAhXIfMAKHdurBXwQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Favancedigital.mineco.gob.es%2Fes-es%2FNovedades%2FDocuments%2FPlan_Nacional_Territorios_Inteligentes.pdf&usg=AOvVaw1Bq1NQ6v_Pvdk_Riqg5Hi0, consultato il 23 marzo 2021.
Ancora, è opportuno menzionare la *Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo*, discussa congiuntamente da Spagna e Portogallo nel settembre 2020, al fine di armonizzare la ENRD spagnola e il *Programa de Valorizaçao do Interior* portoghese. *Cfr.* https://www.miteco.gob.es/en/reto-demografico/temas/documentoecdt_es_finalseptiembre2020_tcm38-517763.pdf, 7 febbraio 2020. In realtà, la collaborazione tra enti regionali e locali dell'arco atlantico –come fece già notare il parere del Comitato delle regioni, *L'assetto territoriale in Europa*, 14 aprile 1997, 97/C 116/01, § 4.4– è risalente e radicata nella consapevolezza di ambo i Paesi dello squilibrio tra le zone urbane costiere e quelle rurali. Il Comitato delle regioni riportò l'esempio della collaborazione tra la Galizia e il nord del Portogallo: «I due enti territoriali hanno fatto leva sulle proprie affinità naturali, geografiche, culturali e linguistiche per affermare la volontà di rafforzare le rispettive economie regionali, porre fine allo spopolamento delle zone rurali e sfruttare il dinamismo delle relazioni commerciali con l'America Latina. Tali relazioni sono state ufficializzate nel 1991 con la creazione di una comunità di lavoro –organismo comune il cui compito è elaborare un piano d'assetto territoriale per le due aree–. Una società di capitali di rischio è stata messa a disposizione delle PMI per permettere loro di ampliare i loro mercati e di consolidare le loro produzioni».

[196] Il *Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico* era stato istituito dal Real Decreto del 27 gennaio 2017, n. 40, con il fine precipuo di elaborare e sviluppare la ENRD, ed è stato soppresso prima che portasse a compimento il suo compito per assorbimento nella SGRD –facente capo al MITECO– cui corrisponde l'impulso e la coordinazione delle competenze attribuite al dipartimento relativo alla sfida demografica. La struttura organica di base del MITECO è stata sviluppata dal Real Decreto del 28 aprile 2020, n. 500. In Portogallo, l'organo che si occupa del contrasto dello spopolamento rurale è la *Secretária de Estado da Valorização do Interior* con sede nell'entroterra del Paese e non a Lisbona.

tutto il territorio attraverso la coordinazione e la cooperazione di tutte le amministrazioni pubbliche, l'uso sostenibile delle risorse endogene e la stretta collaborazione pubblico-privata[197]. Alla sua realizzazione contribuiscono sette obiettivi trasversali: un pieno collegamento territoriale, tramite un'adeguata copertura della rete internet a banda larga e di telefonia mobile in tutto il territorio, conformemente all'Agenda Digitale Europea 2020; un'adeguata prestazione di servizi a tutta la popolazione in condizioni di equità, secondo le caratteristiche di ciascun territorio; l'integrazione della prospettiva demografica nell'elaborazione di leggi, piani e programmi di investimento, favorendo la redistribuzione territoriale in favore di una maggiore coesione sociale; la semplificazione normativa e amministrativa per i piccoli comuni, con il fine di facilitarne la gestione; l'eliminazione degli stereotipi e la valorizzazione dell'immagine e della reputazione dei territori più afflitti dai rischi demografici; il miglioramento dei meccanismi per una maggiore collaborazione pubblico-privata, attraverso un'ulteriore integrazione dei fattori demografici nella responsabilità sociale del settore privato, che converta tutti i territori –senza esclusioni– in scenari di opportunità; l'allineamento delle linee di azione e dei propositi della ENRD alla realizzazione degli OSS dell'Agenda 2030[198].

Le linee d'azione per la realizzazione dei citati obiettivi sono tre: lotta allo spopolamento, correzione degli squilibri nella piramide demografica, gestione degli effetti dei flussi di popolazione. In particolare, la lotta allo spopolamento si estrinseca in: garanzia della funzionalità dei territori afflitti dal fenomeno mediante la prestazione di servizi –sanità, istruzione, servizi sociali, amministrazione, sicurezza, connessione, di somministrazione di beni essenziali, trasporto–; miglioramento della competitività e agevolazione dello sviluppo di nuove iniziative, nonché promozione dell'imprenditoria, ricorrendo al miglioramento della connettività –mobile e di banda larga–, alla delocalizzazione delle attività dalle aree urbane alle aree rurali, alla rigenerazione e riabilitazione dei centri, alla diffusione dell'innovazione, all'apertura di uffici di lotta allo spopolamento (*Oficinas de Lucha contra la Despoblación*) nelle aree in condizione di vulnerabilità economica e sociale, all'adattamento dei processi formativi alle potenzialità del territorio, all'integrazione di azioni per la promozione del giovane impiego, alla considerazione dei disoccupati di lunga durata e all'impulso dell'imprenditoria femminile; promozione dell'insediamento e della fissazione della popolazione nell'ambiente rurale soprattutto grazie alla tecnologia e al telelavoro, nonché rendendo attrattivo lo spazio rurale per gli abitanti urbani[199].

---

[197] *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demógrafico*, *cit.*, p. 37.
[198] *Ibidem.*
[199] *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, *cit.*, pp. 38-39.

Come affermano le DGRD, la sfida demografica è una priorità del Governo; avendo carattere trasversale, richiede il lavoro congiunto di tutti i dipartimenti ministeriali[200]. Ai fini del lavoro, può essere di interesse ricordare il contributo che secondo le previsioni delle citate direttrici dovrebbe dare il *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación* (MAPA) alla mitigazione dello spopolamento rurale: impulso di strategie di insediamento attivo per mezzo degli aiuti ai giovani agricoltori e impulso della riforma della PAC; potenziamento della donna nell'ambiente rurale mediante la modifica della Legge del 4 ottobre 2011, n. 35, *sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias*, e inclusione della prospettiva di genere nella negoziazione della PAC post-2020; concessione di sovvenzioni ad associazioni di donne dell'ambiente rurale; promozione della digitalizzazione del settore primario per mezzo della *Estrategia de Digitalización de los sectores agroalimentario y forestal del medio rural*; appoggio della transizione verso un'economia rurale intelligente nel quadro del Partenariato Europeo per l'Innovazione tramite gli aiuti all'innovazione nell'ambito del *Programa Nacional de Desarrollo Rural* (PNDR)[201].

Nel 2021, un ulteriore piano –*Plan de Recuperación: 130 Medidas ante el Reto Demográfico* (130MRT)– approvato nel quadro del *Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) adottato dalla Spagna –elemento centrale del Next Generation EU per far fronte agli effetti della pandemia da Covid-19– ha provveduto a specificare in 130 misure le DGRD[202]. Il PRTR, infatti, contempla la coesione sociale e territoriale tra i suoi quattro assi prioritari[203].

Le iniziative sono distribuite lungo dieci assi principali –impulso di transizione ecologica, digitale e piena connettività territoriale; sviluppo e innovazione nel territorio; impulso del turismo sostenibile; uguaglianza di diritti e opportunità; promozione dell'imprenditorialità; rafforzamento dei servizi pubblici e impulso della decentralizzazione; benessere sociale ed economia delle cure; promozione della cultura; riforme normative e istituzionali– i quali, pur essendo stati definiti specificamente per affrontare la coesione territoriale, sono in linea con il quadro strategico nazionale del PRTR[204].

---

[200] *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, *cit.*, p. 42.

[201] *Directrices Generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, *cit.*, pp. 54-56.

[202] *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*, MITECO, marzo 2021, https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf, consultato il 19 settembre 2022.

[203] *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf, consultato il 19 settembre 2022.

[204] *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*, *cit.*, p. 15.

Alcune delle misure contemplate all'interno di tali assi sono già contenute nel PRTR[205]; altre sono state stabilite *ex novo* dal 130MRT. In ambito agricolo, ad esempio, la misura 1.20 –*Plan para la mejora de la eficiencia y la sostenibilidad en regadíos*– e la misura 1.21 –*Plan de impulso de la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería*– all'interno dell'asse relativo all'impulso della transizione ecologica coincidono rispettivamente con l'investimento C3.I1 (con una dotazione di 563 milioni di euro) e C3.I4 (con una dotazione di 10 milioni di euro) della Componente 3 del PRTR, sulla trasformazione ambientale e digitale del settore agroalimentare ed ittico. Il primo costituisce un programma di azioni per ridurre il consumo di acqua in agricoltura mediante la modernizzazione dei sistemi irrigui esistenti; il secondo è destinato alla realizzazione di investimenti in aziende agricole e zootecniche al fine di migliorare la sostenibilità delle stesse, dei laboratori agricoli di riferimento e delle condizioni di biosicurezza nei centri di pulizia e disinfestazione e negli impianti di produzione del materiale vegetale di riproduzione[206].

Dunque, anche se per il 130MRT è stato previsto lo stanziamento di 10 milioni di euro dal PRTR, in realtà, la realizzazione di una parte delle misure dipende dai progetti già pianificati dal PRTR, nonché dai bilanci di spesa dei corrispondenti dipartimenti ministeriali per gli anni 2021-2022-2023, con possibilità di cofinanziamento da parte dei fondi europei del quadro finanziario pluriennale 2021-2027[207].

La rilevanza strategica della ENRD per il futuro delle aree rurali è stata confermata sempre nel 2021 con l'inclusione in *España 2050*: esercizio di prospettiva strategica che persegue il

---

[205] Ad esempio, nell'asse 1, relativo all'impulso della transizione ecologica, è previsto lo stanziamento di 100 milioni di euro del PRTR –l'investimento C.5I1– affinché le comunità autonome possano realizzare servizi di risanamento e depurazione delle acque nei comuni con meno di 5.000 abitanti non conformi ai requisiti della Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue o urbane, la cui competenza sia autonomica o comunale (1.8) e affinché i comuni con meno di 10.000 abitanti che abbiano assunto competenze nella fornitura di acqua finanzino il miglioramento della fornitura di acqua potabile, quando il costo di tali azioni non renda possibile la reale esecuzione delle stesse da parte del loro titolare (1.9). Ancora, si fa riferimento al *Plan de apoyo a la implementación de la Estrategia Española de Economía Circular y a la normativa de residuos* –investimento C.12I3 del PRTR di 200 milioni di euro– per l'esecuzione di progetti ed azioni che contribuiscono alla transizione verso un'economia circolare, il quale, secondo la descrizione del 130MRT, include una serie di misure destinate alla raccolta separata ed al trattamento dei rifiuti (1.10).

[206] V. *Plan de Recuperación, Transformación y resiliencia. Componente 3: Transformación ambiental y digital del sector agroalimentario y pesquero*, https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente3.pdf, consultato il 6 settembre 2023, pp. 3-4.

[207] *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*, *cit.*, p. 18. In particolare il cofinanziamento da parte dei fondi europei del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 rientra nell'ambito dell'Obiettivo Politico 5 del Regolamento (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*: «Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali». V. *infra* il paragrafo 4.2.3.2.1. del presente Capitolo sugli aiuti europei.

duplice obiettivo di migliorare la comprensione a livello nazionale delle sfide e delle opportunità sociali, economiche e ambientali dei prossimi decenni e di elaborare una strategia nazionale a lungo termine che stabilisca le priorità e coordini gli sforzi con il fine di garantire la prosperità e il benessere dei cittadini spagnoli nel futuro[208]. Infatti, tra le nove sfide da affrontare identificate dal primo dei documenti che compongono *España 2050*, la numero 6 ha come finalità la promozione di uno sviluppo territoriale equilibrato, giusto e sostenibile[209].

Alla luce di tali caratteristiche, si può affermare che *España 2050* e DGRD rientrino nella categoria delle strategie e che il 130MRT costituisca un programma in senso proprio. In generale, tali piani hanno efficacia *ad intra*[210]. In particolare, *España 2050* e DGRD sono dotate di efficacia indicativa ovverosia adempiono la propria funzione direttiva mediante la ricompilazione e la somministrazione di informazioni[211]; al 130MRT potrebbe essere riconosciuta una efficacia anche indiretta, nel senso che la sua efficacia direttiva non deriva dalla stessa forza del piano ma da bandi di sovvenzioni destinate alla promozione e all'aiuto per la realizzazione di progetti che materializzano le misure previste negli stessi[212].

La pianificazione amministrativa di livello sub-statale non si è limitata a partecipare all'elaborazione della ENRD. Difatti, vari enti territoriali –autonomici e locali– hanno avviato autonomamente varie iniziative di portata strategica e/o programmatica.

In alcuni casi, le comunità autonome hanno pianificato proprie strategie con l'espresso obiettivo di adattare le misure stabilite a livello nazionale alle specificità dei loro territori. Costituiscono esempi di questo tipo: la Castiglia La-Mancia, con la *Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*, ascritta al *Comisionado del Reto Demografico* presso la Vicepresidenza della Giunta[213]; la Cantabria, con la *Estrategía Regional*

---

[208] Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021, p. 33.

[209] Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, *España 2050*, *cit.*, pp. 237 e ss.

[210] L'efficacia *ad intra* del piano è sostenuta anche da GÓMEZ BENITO, Cristóbal, e MOYANO ESTRADA, Eduardo, "La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una política de Estado para un problema transversal de los territorios", *Mediterráneo Económico*, n. 35, 2021, pp. 446-452: «"El plan de 130 medidas ante el Reto Demográfico", donde se concretan en acciones y proyectos específicos las directrices de la estrategia nacional, dotándolo de una inversión en torno a los 10.000 millones de euros. […] al igual que la Estrategia frente al Reto Demográfico, es un documento que no tiene rango legislativo, por lo que tampoco es de obligado cumplimiento».

[211] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *ult. op. cit.*, p. 83.

[212] Sulla definizione di efficacia indiretta, *cfr.* ID., *ult. op. cit.*, pp. 92-94. Inglobando alcune delle misure contenute nel PRTR e programmando nuovi interventi finanziati dalle medesime fonti di quest'ultimo, il piano 130MRT mutua l'efficacia indiretta propria del PRTR: come afferma ID., *ult. op. cit.*, p. 119, la realizzazione di traguardi ed obiettivi del PRTR non è imperativa ma condiziona l'ottenimento dei fondi europei.

[213] *Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031*, 14 dicembre 2021, https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20220722/dossier_9_digital_3.pdf, consultato il 7 febbraio 2023, p. 16, dichiara che nella fase 2 della sua elaborazione –formulazione degli obiettivi– ha tenuto conto delle DNRD.

de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027, ascritta alla Direzione Generale dell'Amministrazione Locale presso la *Consejería* della Presidenza[214].

In altri casi, invece, le iniziative autonomiche non hanno avuto l'ENRD come riferimento né sono state ad essa adattate[215]. A questa stregua, si possono menzionare: l'Aragona, con la *Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación*, approvata mediante il Decreto del 31 ottobre 2017, n. 165, ascritta alla Direzione Generale di *Ordenación del Territorio –Dipartimento di Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda*; La Rioja, con la *Agenda para la Población de la Rioja 2030*, ascritta alla Direzione Generale per il *Desarrollo Rural y Reto Demográfico*; le Asturie, con il *Plan Demográfico del Principado de Asturias 2017/2027*, ascritta al *Comisionado para el reto demográfico* presso la Presidenza del Principato; la Castiglia e León, con la *Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020*, ascritta alla *Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior*; la Comunità Valenzana, con la *Agenda Valenciana Antidespoblament* (*AVANT*), ascritta alla Direzione Generale della *Agenda Valenciana Antidespoblament* presso la Presidenza della *Generalitat*; la Galizia, con il *Plan para a dinamización demográfica de Galicia 2013-2016*, il *Programa de Apoyo a la Natalidad* (*PAN Galicia*) e la *Estrategia Retorna 2020*, ascritte alla Direzione Generale per la *Familia, Infancia y Dinamización Demográfica*, presso la *Consejería de Política Social*[216]. Nel caso dell'Estremadura, sebbene la *Estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*, ascritta alla *Secretaría General de Población y Desarrollo Rural*, presso la *Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio* ripercorra il quadro strategico europeo e nazionale, è concepita come il prodotto di un'autonoma attività della Comunità Autonoma[217].

Secondo DOMÍNGUEZ MARTÍN, i piani autonomici relativi allo spopolamento rurale sono simili tra loro negli obiettivi e negli ambiti materiali dagli stessi coperti ma si differenziano nelle modalità di concretizzazione e nella disponibilità di risorse adeguate alla realizzazione

---

[214] *Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación 2021-2027*, 13 maggio 2021, https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlob=362730, consultato il 7 febbraio 2023, pp. 11-12, evidenzia che le comunità autonome –durante le riunioni congiunte nell'ambito dell'ENRD– prospettano problemi in larga parte comuni. Ciò, tuttavia, non contrasta con l'esigenza di adottare le direttrici, misure e azioni approvate dall'ENRD alla peculiarità territoriale della Cantabria.

[215] ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *op. cit.*, p. 29.

[216] Difatti nessuno di questi documenti fa riferimento all'ENRD.

[217] L'elaborazione dell'*Estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura* è stata assegnata al Consiglio di Governo dell'Estremadura dalla Legge del 17 marzo 2022, n. 3, *de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*.

delle misure[218]. Come conferma RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, essi hanno un carattere coordinatore di un ingente volume di attività amministrativa –concernente l'istruzione, la sanità e i servizi sociali, i trasporti e le strade, il settore agricolo, zootecnico e forestale, la promozione della ricerca, l'infanzia, le donne e la famiglia, la cultura, le energie rinnovabili, l'approvvigionamento idrico e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ecc.–; dunque, interessano praticamente tutti i dipartimenti dell'amministrazione gestiti dal governo autonomico, rispetto alle cui azioni definiscono le priorità politiche, ne prevedono lo sviluppo futuro attraverso piani più concreti nonché l'adozione di misure legislative[219]. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, l'ampiezza dei settori di intervento contrasta con il grado minimo di dettaglio o di specificazione della dotazione di bilancio per l'attuazione delle misure o dei criteri di ripartizione delle risorse economiche[220]. Tra le poche eccezioni, ad esempio, la *Estrategia Regional frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031* specifica che i fondi europei costituiscono il 38% delle fonti di finanziamento previste.

In tal senso, si potrebbe affermare che i piani autonomici relativi allo spopolamento rurale hanno un'efficacia *ad intra* la cui portata è indicativa e/o indiretta[221].

Da ultimo, ha portata strategica ma ha rango legislativo e, dunque, è pienamente vincolante la Legge del 30 giugno 2022, n. 7, *de Desarrollo Rural* dei Paesi Baschi[222]. Questa si configura come un intervento normativo quadro per l'azione amministrativa nell'ambito dello sviluppo rurale sostenibile. A tal fine, l'articolo 1, relativo all'oggetto della Legge, ritiene essenziale considerare l'attività agricola, zootecnica e forestale. La normativa si limita ad enunciare gli obiettivi strategici, generali e settoriali che devono essere perseguiti dalle amministrazioni –

---

[218] DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, "El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.*, (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM), Madrid, 2022, p. 523.

[219] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. …", *cit.*, p. 46.

[220] DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, *op. cit.*, p. 523.

[221] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *ult. op. cit.*, p. 27. Aggiunge: «Aunque esta clasificación tradicional no ha perdido su valor, la realidad de la determinación de la eficacia vinculante de los planes que ofrecen las leyes reguladoras de la planificación es bastante más rica y matizada que la que se muestra en ella». *Cfr.*, ID., "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. …", *cit.*, p. 84.

[222] Tra gli interventi legislativi delle comunità autonome spagnole per il contrasto dello spopolamento rurale, si deve segnalare anche la Legge della Comunità Autonoma dell'Aragona del 30 marzo 2023, n. 13, *de dinamización del medio rural de Aragón*, con la quale il governo autonomico, garantendo i servizi e stimolando le attività socioeconomiche, intende perseguire l'equilibrio demografico del territorio aragonese. Ai sensi dell'articolo 5 della Legge, il governo, nell'ambito della propria azione esecutiva ed iniziativa legislativa, deve tenere conto non soltanto delle finalità e delle misure contenute all'interno della stessa Legge ma anche di quelle stabilite dalla *Directriz especial de política demográfica y contra la despoblación*. V. anche la Legge della Comunità Valenzana del 13 aprile 2023, n. 5, *integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la Comunitat Valenciana*.

compreso quello dell'inversione dello spopolamento e dell'invecchiamento della popolazione rurale– nonché gli strumenti di *governance* atti a coordinare le medesime. In particolare, per la realizzazione dei suoi obiettivi, la Legge n. 7/2022 ha introdotto tre strumenti di base di programmazione, ossia i *programas de desarrollo territorial* (PDTs), i *programas comarcales de desarrollo rural* (PCDRs) e i *planes de desarrollo local* (PDLs), la cui adozione è obbligatoria nel caso dei PDT e dei PCDR e volontaria nel caso dei PDL[223].

I PDT –elaborati su proposta della *Comisión de Política Agraria, Alimentaria y Desarrollo Rural* e approvati dal Consiglio di Governo della Comunità Autonoma, nonché dagli organi competenti delle *diputaciones* interessate[224]– comprendono: la classificazione delle zone rurali; una diagnosi della situazione delle aree rurali rispetto agli obiettivi generali e settoriali menzionati dalla Legge; la determinazione dei principali obiettivi settoriali da realizzare; un'analisi dei possibili strumenti di sostegno finanziario delle azioni promosse; un sistema di valutazione dell'impatto del programma; l'integrazione dell'approccio di genere; un elenco di raccomandazioni relative all'attuazione e all'applicazione di linee di sovvenzione esistenti o potenziali, segnalando possibili criteri di valutazione, preferenza e selezione dei potenziali progetti da promuovere nell'ambito di ciascun asse d'azione[225].

Successivamente, i PCDR –elaborati dalle associazioni di sviluppo rurale in collaborazione con un servizio di gestione orientato allo sviluppo territoriale (*Lurralde*) e approvati dal dipartimento del governo basco competente in materia di sviluppo rurale, nonché dagli organi competenti delle *diputaciones* interessate–[226] realizzano, nei vari ambiti comarcali, gli obiettivi generali e settoriali ed eseguono le linee di azione prioritarie stabilite nei PDT[227].

Da ultimo, i PDL –elaborati volontariamente dai comuni rurali– raccolgono, in corrispondenza di ciascun obiettivo strategico stabilito dalla citata Legge autonomica, un insieme strutturato delle principali necessità da affrontare e dei progetti da sviluppare[228].

[223] Articoli 8 e 11 della Legge n. 7/2022 della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi.
[224] Articolo 9.5 e 9.6 della Legge n. 7/2022.
[225] Articolo 9.3 della Legge n. 7/2022.
[226] Articolo 10.3 e 10.4 della Legge n. 7/2022.
[227] Articolo 10.1 della Legge n. 7/2022.
[228] Articolo 11.1 della Legge n. 7/2022.

4.2.1.2. Pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale nell'ordinamento giuridico italiano

Se si guarda all'ordinamento giuridico italiano, la principale politica volta a contrastare lo spopolamento rurale è la Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI) elaborata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, incardinato nel Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito della politica di coesione[229].

Il Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa all'Unione europea il 9 dicembre 2013 –documento strategico con cui l'Italia ha espresso l'impostazione di base e le priorità di investimento dei fondi a sostegno della politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea nel periodo di programmazione 2014-2020– ha definito gli obiettivi, gli strumenti e la *governance* della strategia[230]. Nell'Accordo di Partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027, è stato confermato l'impegno a sostenere la SNAI tramite i fondi europei[231].

La SNAI ha l'obiettivo ultimo di invertire i *trend* demografici –ridurre l'emigrazione, attrarre nuovi residenti, far riprendere le nascite– nelle aree interne del Paese, definite come «quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali»[232]. Tutti i comuni delle aree interne sono anche rurali ossia

---

[229] *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 20 gennaio 2021. Per un approfondimento sulla SNAI, v. DE DONNO, Marzia, e TUBERTINI, Claudia, "Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 297-321, specialmente pp. 310 e ss.

[230] 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 degli stessi. Dunque, la SNAI è stata istituzionalizzata dall'Accordo di Partenariato tra Italia e Unione europea per il ciclo di programmazione 2014-2020.

[231] *Accordo di Partenariato Italia 2021-2027*, Dipartimento per le politiche di coesione, https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0, consultato il 6 marzo 2023.

[232] *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, *cit.*, p. 24, partendo da questa generica definizione, classifica le aree interne sulla base della distanza dai centri di erogazione dei servizi pubblici essenziali (trasporto, sanità ed educazione). In particolare, centro di offerta di servizi è «quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello, e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. […] All'individuazione dei Centri fa seguito la classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo» (pp. 24-25).

caratterizzati da basse densità di popolazione e una certa rilevanza della superficie agroforestale sul territorio[233].

Per realizzare questo obiettivo, tenendo in conto le menzionate caratteristiche territoriali, si pretende di incidere sullo sviluppo locale e sui servizi pubblici di istruzione, sanità e mobilità. Pertanto, la strategia ha ad oggetto il finanziamento di interventi per il miglioramento dei servizi di istruzione, sanità e mobilità, da un lato, e per lo sviluppo locale, dall'altro. Nello sviluppo locale è riconducibile sia l'iniziativa economica privata (come il turismo o le filiere agro-alimentari) sia una parte dei servizi pubblici (come l'efficientamento energetico, i servizi digitali ecc.)[234]. Le fonti del finanziamento sono nazionali nell'ambito della prima linea d'azione menzionata ed europee, regionali e locali nell'ambito della seconda[235].

A livello regionale mancano autonome iniziative in qualche misura assimilabili a quelle adottate dalle comunità autonome spagnole, in quanto la SNAI impegna integralmente le regioni e le amministrazioni locali[236]. Difatti, lo sviluppo della SNAI in strategie, programmi e progetti e la relativa efficacia segue l'andamento scalare dei vari livelli amministrativi territoriali.

In particolare, l'accesso al finanziamento della strategia nazionale è 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 autonome[237]; in secondo luogo, l'approvazione della Strategia d'Area da parte dell'Agenzia per

---

[233] *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, Dipartimento per le politiche di coesione, https://opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020/, consultato il 6 marzo 2023. Sul concetto di area rurale nell'ordinamento giuridico italiano si rinvia al capitolo successivo.

[234] *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, *cit.*, *passim*. La ripartizione delle linee d'azione è stata individuata grazie alla lettura degli ambiti di intervento concretamente chiamati in causa in *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, consultato il 16 febbraio 2023, pp. 25 e ss.

[235] *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, *cit.*, p. 54.

[236] Tra le iniziative italiane, a compendio di questa sezione della classificazione delle misure, può essere menzionato solo il documento approvato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), *Agenda Controesodo*, XVII Conferenza Nazionale ANCI piccoli Comuni, San Benedetto del Tronto, 30 giugno 2017, https://www.strategieamministrative.it/documenti/303-AGENDACONTROESODOAGG3LUGLIO.pdf, consultato il 18 aprile 2021.

[237] Ai sensi dell'articolo 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

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

la Coesione Territoriale, contenente schede-intervento e azioni specifiche, risultati attesi ed indicatori di risultato relativi alla traduzione locale degli obiettivi stabiliti nella SNAI; in terzo luogo, la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) 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'Area[238].

L'APQ, difatti, contiene sia il programma dei progetti finanziati –o progetto integrato d'area– sia la disciplina di dettaglio di ciascun progetto cantierabile –titolo del bando, Codice Unico di Progetto, soggetto attuatore, oggetto del finanziamento, costo, copertura finanziaria con l'indicazione delle fonti, lo stato procedurale al momento della sottoscrizione, la modalità procedurale attuativa[239]–.

4.2.2. Governo del territorio

Uno degli ambiti dell'azione pubblica che meglio collima con la finalità di ripopolamento, *rectius* di correzione degli squilibri demografici territoriali, è il governo del territorio. Difatti, come è stato evidenziato in precedenza, lo spopolamento rurale non può essere qualificato come un fenomeno prettamente demografico, giacché quello demografico è solo uno dei sintomi di una più ampia patologia di tipo territoriale[240].

---

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.

[238] *Cfr.* https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/, consultato l'8 febbraio 2023. L'APQ è definito dall'articolo 2, comma 203, lettera c), della Legge 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.

[239] Per la visualizzazione dei singoli APQ, v. https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategie-darea-e-governance/, consultato l'8 febbraio 2023. La linea d'azione della SNAI relativa allo sviluppo locale ricorda il *Programa de Açao* del Portogallo: programma di progetti pubblici per la valorizzazione delle risorse endogene finanziati con fondi europei alla cui definizione hanno contribuito i consorzi di soggetti pubblici e privati creati dal *Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos*. Si richiama anche il *Programa BEN*, espressamente orientato alla coesione territoriale: mira alla stipulazione di accordi quadro tra le amministrazioni centrali e locali, con l'obiettivo di finanziare i progetti dei comuni che promuovono lo sviluppo del territorio, rendendolo più attrattivo. *Cfr.* COSTA GONÇALVES, Pedro, e TRALHÃO, Mariana, "Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e la costa", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, p. 522.

[240] Dalla dottrina, MIGUEZ MACHO, Luis, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Esistono tre modi di concepire il governo del territorio: uno settoriale –legato alla realizzazione di grandi opere pubbliche–, uno economico –pluralità di meccanismi orientati alla correzione degli squilibri territoriali in ambito industriale–, e uno geografico o spaziale –come pianificazione sovralocale dello spazio nella quale confluiscono le grandi finalità pubbliche di sviluppo economico equilibrato, protezione dell'ambiente e garanzia della qualità della vita– [241].

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, sebbene ciascuna delle tre grandi concezioni di cui si è detto coesistano, è quella geografica o spaziale ad aver acquisito il riconoscimento di *ordenación del territorio* autentica[242]. Specificamente, secondo la definizione di LÓPEZ RAMÓN, essa è la funzione pubblica –orizzontale e integrativa– orientata a garantire una struttura spaziale adeguata allo sviluppo delle politiche economiche, sociali, ambientali e culturali. A tale scopo, il governo del territorio fissa le funzioni che corrispondono alle diverse zone del territorio, le aree da proteggere e gli ambiti sovracomunali di complesso governo, nonché il sistema di relazioni tra le stesse. In questo senso, esso stabilisce le misure che incidono sulla distribuzione spaziale degli impianti produttivi, i criteri per conciliare lo sviluppo con la protezione delle risorse pubbliche e la localizzazione delle infrastrutture e degli impianti[243].

Nella Costituzione spagnola, l'*ordenación del territorio*, insieme ad *urbanismo* e *vivienda*, rientra tra le materie nelle quali le comunità autonome possono esercitare –e hanno esercitato– una competenza esclusiva[244], sebbene la competenza statale su determinate infrastrutture o attività il cui esercizio comporta la localizzazione di servizi, edifici, impianti, infrastrutture

---

en España", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, p. 421, ritiene che anche nella dimensione demografica la *ordenación territorial* svolga un ruolo fondamentale nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile e territorialmente equilibrato. MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, *op. cit.*, p. 167, considera che, alla luce dell'identificazione dello spopolamento con la crisi del territorio: «es imprescindible abordar una verdadera Ordenación Territorial […] Es algo más que una Ordenación de Servicios. […] Ordenación del territorio debe propiciar un territorio jerarquizado y cohesionado, con dimensión global e interrelación local, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, la creación de riqueza y empleo, a través de la calidad, la diferenciación y seguridad y, por supuesto, el bienestar social».

[241] LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Introducción al Derecho urbanístico*, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 68-69.

[242] ID., *ult. op. cit.*, p. 69.

[243] ID., *ult. op. cit.*, p. 69-70: «En la actualidad, la función pública específicamente denominada ordenación del territorio se orienta a la coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial. Se concibe como una función pública horizontal e integradora, que pretende garantizar una adecuada estructura espacial para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen las funciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación, estableciéndose el sistema de relaciones entre las diversas zonas, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos».

[244] Articolo 148.1.3ª, della Costituzione spagnola.

possa scontrarsi con le decisioni autonomiche di governo del territorio. In quest'ultimo caso, conformemente all'articolo 149.3 della Costituzione spagnola, è il diritto statale a prevalere[245].

Al fine di realizzare obiettivi di ampia portata, come quelli che identificano la funzione poc'anzi enunciata, le leggi autonomiche di governo del territorio hanno stabilito completi sistemi di pianificazione territoriale. Il punto di partenza è costituito dalle *Directrices Generales de Ordenación Territorial* di tutta la Comunità Autonoma, le quali sono sviluppate dalle *Directrices Parciales* in ambiti territoriali sovracomunali omogenei e dalle *Directrices Sectoriales* relative a questioni specifiche che concernono tutto il territorio autonomico[246].

A titolo di esempio, in considerazione del fatto che la Galizia è una delle comunità autonome più afflitte dallo spopolamento rurale, possono essere citate le sue *Directrices de ordenación del territorio* (DOTG), approvate con il Decreto del 10 febbraio 2011, n. 19. Le DOTG, infatti, affrontano la questione stabilendo tra gli obiettivi generali l'impulso dei processi socioeconomici che dinamizzano le aree rurali più colpite dalla crisi demografica e dallo spopolamento. Specificamente, esse intendono combattere lo spopolamento tramite l'agricoltura, l'allevamento e l'uso forestale: è in questo ambito che prescrivono alle amministrazioni di mantenere, recuperare e avviare le attività legate alle potenzialità endogene del territorio collegate, innanzitutto, al settore primario e alla sua fase di trasformazione dei prodotti, ma anche agli altri settori economici, in modo da migliorare la produttività e la competitività ed introdurre formule di sfruttamento più sostenibile[247].

Inoltre, può essere utile il richiamo alla legge urbanistica della stessa Comunità Autonoma –Legge del 10 febbraio 2016, n. 2, *de suelo*– in quanto introduce uno strumento di pianificazione potenzialmente funzionale al contrasto dello spopolamento. Si tratta del *plan básico municipal*, disciplinato agli articoli 63 e seguenti della citata Legge, il quale è redatto dall'amministrazione autonomica in collaborazione con i comuni con meno di 5.000 abitanti che non sono dotati di uno strumento di pianificazione generale. Il *plan básico municipal* classifica il suolo rustico secondo i limiti e le destinazioni d'uso fissati nel *Plan básico autonómico*.

Anche nell'ordinamento giuridico italiano sembrerebbe prevalere la concezione geografica o spaziale del governo del territorio, in considerazione della definizione fornita dalla Corte costituzionale come disciplina: «"comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività" e riconducibile, in definitiva, all'"insieme delle norme che consentono di indentificare e graduare gli interessi in base ai quali

[245] *Cfr.* LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *ult. op. cit.*, pp. 73-74.
[246] ID., *ult. op. cit.*, p. 70.
[247] Le DOTG si esprimono testualmente in termini di *explotación sostenible*.

possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (*cfr.* sentenze n. 196 del 2004, n. 362, n. 331, n. 307 e n. 303 del 2003)»[248].

Nella Costituzione italiana, con la riforma del Titolo V operata con la Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, il governo del territorio è stato inserito nell'elenco delle materie di competenza concorrente, sostituendo –e inglobando– la precedente urbanistica[249].

Poiché la portata potenzialmente onnicomprensiva della materia potrebbe destare alcuni problemi interpretativi relativi al rapporto con altre materie di competenza esclusiva statale –*in primis*, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s)–, la Corte Costituzionale ha chiarito che l'ambito delle materie alle quali ricondurre l'esercizio di competenze per mezzo di attività che hanno un impatto sul territorio deve essere individuato guardando ai singoli interessi pubblici –che tali attività sottendono–, con i quali l'interesse riferibile al governo del territorio deve essere armonizzato e coordinato[250].

Secondo la dottrina, ciò comporta che la materia governo del territorio possa essere ricostruita soltanto in negativo o per sottrazione[251]. Tra gli apporti in tal senso, merita un richiamo lo sforzo di IACOVIELLO il quale, tenendo conto delle pronunce –risolutive degli intrecci con le competenze esclusive dello Stato– emanate negli anni dalla giurisprudenza costituzionale, identifica nel governo del territorio l'insieme delle politiche settoriali che disciplinano l'uso del territorio, comprendendo gli ambiti materiali seguenti: pianificazione urbanistica; difesa, risanamento e conservazione del suolo; disciplina dell'attività edilizia, dei titoli abilitativi e delle relative categorie di opere edilizie –compresa la disciplina delle misure di salvaguardia–; disciplina delle distanze minime tra fabbricati –limitatamente ad aree circoscritte del territorio e mediante l'intermediazione degli strumenti urbanistici–; disciplina dei titoli autorizzativi in sanatoria; determinazione dei limiti temporali di realizzazione delle opere condonabili; determinazione della volumetria massima condonabile; edilizia sanitaria; edilizia residenziale pubblica; edilizia scolastica, limitatamente alla programmazione degli interventi; lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità –solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi–; edificabilità in aree sismiche; localizzazione di reti e impianti sul territorio;

---

[248] Corte Cost. n. 383/2005 (ECLI:IT:COST:2005:383).

[249] Articolo 117, comma 3, della Costituzione italiana.

[250] Corte Cost. n. 383/2005, *cit.*: «l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato […] attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al 'governo del territorio' e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati».

[251] MENGOZZI, Marta, "Il "Governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione", *federalismi.it*, n. 15, 2017, p. 11.

istituzione di parchi naturali regionali; tutela di beni culturali diversi da quelli definiti come tali dal legislatore statale[252].

Il principale strumento di governo del territorio, in ragione del fatto che l'urbanistica costituisce il nocciolo duro della materia, è ricondotto alla pianificazione urbanistica –espressione con la quale si intende la pianificazione avente ad oggetto il regime dei suoli–, la quale è distinta dalla pianificazione territoriale –ossia dall'attività di redazione di piani con funzione di indirizzo e controllo della pianificazione urbanistica–. In concreto, la pianificazione urbanistica spetta ai comuni, che la esercitano mediante il piano regolatore generale comunale (la cui denominazione può variare in base alle leggi regionali), mentre la pianificazione territoriale spetta alle province ed alle regioni tramite l'adozione dei cosiddetti piani territoriali[253].

Con riferimento alla *ordenación del territorio* spagnola, MIGUEZ MACHO ha sottolineato in chiave critica che la legislazione autonomica non riconosce espressamente l'equilibrio demografico territoriale tra gli obiettivi degli strumenti di esercizio di tale funzione[254]. Questo *vulnus* è presente anche nella legislazione italiana sul governo del territorio. Tuttavia, può essere interessante osservare che l'unico riferimento esplicito all'equilibrio demografico nell'ambito di un piano territoriale regionale figuri proprio nella sezione relativa ai sistemi agricoli delle aree rurali. Nello specifico, si tratta del Piano Territoriale Regionale Campania contenuto nell'Allegato alla Legge Regionale del 13 ottobre 2008, *Piano territoriale regionale*. Nella sezione relativa ai principali orientamenti strategici applicabili ai sistemi territoriali di sviluppo –in particolare, nella sub-sezione sulle aree rurali– sono individuate due tipologie di sistemi agricoli: un sistema intensivo agricolo e agroindustriale ed un sistema rurale a forte integrazione ambientale. All'interno di quest'ultimo –comprensivo di aree caratterizzate da una maggiore qualità delle risorse naturali e una maggiore qualità del territorio– sono classificati diversi sub-sistemi, tra i quali spicca quello agricolo a prevalente funzione paesaggistico-ambientale, il quale è connotato da un importante ruolo dell'agricoltura, sebbene le produzioni siano molto limitate –dati gli alti costi dovuti alle caratteristiche fisiche di tali aree–, implicando la necessità di un'integrazione con l'ambiente ed il turismo. Proprio nell'ambito di questo

---

[252] IACOVIELLO, Antonino, "La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione", *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 2, 2019, p. 372. Trattandosi di ambiti materiali di competenza concorrente, al legislatore statale compete la determinazione dei principi fondamentali della materia, mentre al legislatore regionale la disciplina degli strumenti concreti da utilizzare per realizzare le disposizioni di principio, tenendo conto delle specificità del territorio.

[253] DI MARIO, Alberto, "La pianificazione sovracomunale", in CABIDDU, Maria Agostina (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 3ª ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 154. *Cfr.* DE LUCA, Giuseppe, "Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio", in MORISI, Massimo, e MAGNIER, Annick (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 86-87.

[254] MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 423.

sistema, si afferma che la pianificazione territoriale deve tener conto di una serie di considerazioni legate agli ambiti geografici caratterizzati da produzioni tipiche –la diffusa presenza di pratiche agricole che, al di là della valenza economica, sono anche la materializzazione di valori storici e socio-culturali stratificati nel tempo e incorporati nel territorio, e il fatto che l'espressione più marcata di tale ricchezza geografica sia rappresentata dai prodotti tipici, i quali, mediante l'attribuzione di un marchio, possono rappresentare un volano dello sviluppo locale–. Si riconosce, dunque, che incorporando questa attenzione, la pianificazione territoriale asseconda quei processi di sviluppo locale in cui l'immagine legata ai prodotti tipici, «in termini di paesaggio, di opportunità per il turismo eno-gastronomico, persino di equilibrio demografico e carichi insediativi», diventa sinonimo dell'immagine del territorio nel suo complesso[255].

Il ruolo tradizionale rivestito dalla pianificazione nell'azione di governo del territorio, della quale si è offerta una succinta descrizione, è stato recentemente integrato dalle cosiddette politiche di rigenerazione urbana.

Il tema muove dall'idea che per la riqualificazione di alcune aree degradate –tanto nelle grandi città quanto nei piccoli centri– la pianificazione ed il partenariato pubblico-privato siano insufficienti o complicati da attuare[256]. Dunque, le politiche di rigenerazione urbana avrebbero ad oggetto la fissazione di: «priorità, mediante incentivi e disincentivi, preordinate a favorire il riuso degli edifici esistenti e la densificazione dei territori già impermeabilizzati risparmiando quelli liberi»[257]. Tuttavia, vi è anche chi identifica nella rigenerazione urbana una nuova

---

[255] Altri riferimenti all'equilibrio demografico sono contenuti in leggi nazionali e regionali alcune delle quali abbastanza risalenti. Con riferimento allo Stato, la Legge 6 ottobre 1971, n. 853, *Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, non più in vigore, all'articolo 8, comma 2, stabiliva che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) avesse il compito di determinare: «le direttive per assicurare la localizzazione di impianti industriali nelle zone caratterizzate da più intensi fenomeni di spopolamento, al fine di creare condizioni di equilibrio demografico e produttivo»; la Legge 12 marzo 1977, n. 140, *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla protezione sociale degli agricoltori*, firmata a Strasburgo il 6 maggio 1974, all'articolo 8, comma 2, afferma: «Ogni Parte Contraente adotterà anche misure appropriate al fine di permettere ai conduttori agricoli, nelle zone che essa stabilirà, di continuare le loro attività agricole e di contribuire, nello stesso tempo, alla salvaguardia e alla protezione del paesaggio, alla conservazione della natura, allo sviluppo delle possibilità di svago e al mantenimento di un equilibrio demografico appropriato in tali zone». La Legge n. 158/2017, all'articolo 1, comma 1: «promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, […] promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico». Al livello regionale, solo la Legge Regionale Lazio 7 agosto 2020, n. 9, *Tutela e valorizzazione dei piccoli comuni*, all'articolo 3, comma 2, concernente le linee generali di intervento, prevede che: «la Regione, al fine di mantenere l'equilibrio demografico del suo territorio, favorisce la residenza nei piccoli comuni tutelando e valorizzando il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico».

[256] BOSCOLO, Emanuele, e IACOVELLI Daniela, "Statuti proprietari e strumenti di neutralizzazione della rendita", in CABIDDU, Maria Agostina (a cura di), *op. cit.*, p. 37.

[257] GIGLIONI, Fabio, "La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2020, p. 20.

funzione amministrativa di sintesi delle decisioni derivanti dal procedimento –complesso e integrato– di lettura del territorio[258].

Le politiche di rigenerazione urbana hanno acquisito un ruolo anche nel contrasto dello spopolamento rurale attuato dall'ordinamento giuridico spagnolo e da quello italiano. In questo contesto, tali politiche devono essere intese in una accezione ampia, nel senso che intendono stimolare il ripopolamento sostenibile delle aree rurali, in primo luogo, imponendo obblighi per le amministrazioni nell'ambito della pianificazione e, in secondo luogo, stabilendo un pacchetto di misure aventi ad oggetto obblighi ed incentivi rivolti ai privati.

Difatti, alcune leggi, soprattutto di livello autonomico –in Spagna– o regionale –in Italia– hanno introdotto la categoria del *suelo de núcleo* rural/nucleo rurale affinché l'attività di pianificazione tenga in debita considerazione le peculiarità urbanistiche dei nuclei rurali tradizionali[259]. Per quanto riguarda, invece, le misure rivolte ai privati, le normative intendono correggere il fenomeno della dispersione urbana –anche conosciuto con l'espressione città diffusa o *urban sprawl*– limitando le opere di nuova costruzione sul suolo rurale alla necessità

[258] PIRAS, Paola, "Politiche locali", in CABIDDU, Maria Agostina (a cura di), *op. cit.*, p. 76.

[259] Per l'ordinamento spagnolo, si può menzionare la citata Legge n. 2/2016 della Comunità Autonoma della Galizia, la quale all'articolo 23 contempla il *suelo de núcleo rural*, non previsto dalla legislazione urbanistica statale: «Constituyen el suelo de núcleo rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo.
El planeamiento, en congruencia con el modelo de asentamiento poblacional que incorpore en el estudio del medio rural, delimitará los núcleos rurales de su ámbito de aplicación en atención a los parámetros anteriores, significadamente los antecedentes existentes de delimitaciones anteriores, sus peculiaridades urbanísticas y morfológicas y su capacidad de acogida de la demanda previsible del uso residencial en el medio rural. La definición de su perímetro se realizará en función de las condiciones topográficas y la estructura de la propiedad y de su nivel de integración en las dotaciones y servicios existentes en el mismo en los términos previstos en la presente ley, y se ajustarán a las infraestructuras y huellas físicas de los elementos naturales existentes, siendo necesario, en su caso, prever la total urbanización y suficiencia de las redes de dotaciones, comunicaciones y servicios».
Per l'Italia, l'articolo 64, comma 1, lettera b) della Legge Regionale Toscana del 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*, individua la categoria dei nuclei rurali. Di questi, gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica devono assicurare il rispetto della morfologia insediativa originaria e dei tipi edilizi originari, salvaguardare il patrimonio insediativo tradizionale di interesse paesaggistico e garantire il mantenimento e il recupero dei caratteri di ruralità del nucleo.

di praticare attività agricola o zootecnica[260]. Inoltre, il riuso e la riqualificazione degli edifici esistenti sono stimolati da iter autorizzativi semplificati[261] ed incentivi economici[262].

Infine, nelle politiche rigenerative –in considerazione della componente promozionale delle stesse– possono confluire ulteriori strumenti. Nell'ordinamento giuridico spagnolo sono

[260] Nel caso della Spagna, per esempio, l'articolo 35 della citata n. 2/2016 della Comunità Autonoma della Galizia vieta l'edilizia residenziale di sana pianta sul suolo rustico, salvo le costruzioni destinate ad uso residenziale che siano legate all'agricoltura o all'allevamento.
Nel caso dell'Italia, la Legge Regionale Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*, all'articolo 59, comma 1, stabilisce che nelle aree agricole sono ammesse in via esclusiva le opere realizzate in funzione della conduzione del fondo, comprese quelle destinate alle residenze dell'imprenditore agricolo e dei suoi dipendenti. *Cfr.* l'articolo 36, comma 2, della Legge Regionale Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*.

[261] In Spagna, per esempio, l'articolo 8 del Decreto legislativo del 22 aprile 2004, n. 1, del Principato delle Asturie, *por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo*, e l'articolo 40 della Legge 2016, n. 2/2016, della Comunità Autonoma della Galizia, rendono più flessibili le condizioni di ristrutturazione, riabilitazione, ricostruzione e ampliamento.
In Italia, l'articolo 40*ter* della Legge Regionale Lombardia n. 12/2005 definisce come attività di pubblico interesse il recupero degli edifici rurali dismessi o abbandonati, per i quali è previsto il rilascio di un permesso di costruire in deroga agli strumenti di pianificazione, anche per uso diverso da quello agricolo.

[262] Per la Spagna, per esempio, l'articolo 62.1, lettera d) della Legge del 7 maggio 2021, n. 2, *de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural* in Castiglia-La Mancia, prevede che l'amministrazione autonomica debba introdurre misure dirette a: «Fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la mejora de la eficiencia energética de las viviendas existentes, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales con objeto de recuperar y conservar el patrimonio rural».
Nell'ordinamento giuridico italiano, l'articolo 5 della citata Legge n. 158/2017 stabilisce che i piccoli Comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo individuate sulla base di specifici parametri –definiti, tra gli altri, dall'indice di ruralità– e quelli rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche identificate dalla SNAI possono adottare misure volte all'acquisizione e alla riqualificazione di immobili al fine di contrastarne l'abbandono, anche avvalendosi delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, istituito dall'articolo 3, comma 1, della stessa Legge. *Idem* l'articolo 6 della Legge Regionale Lazio n. 9/2020. La Legge Regionale Veneto del 6 giugno 2017, n. 14, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"*, all'articolo 9, comma 3, nel quadro della concessione di finanziamenti regionali in materia di governo del territorio, attribuisce priorità ai privati che realizzano attività di recupero di edifici e infrastrutture nei nuclei di popolazione agricola.

UJC

previste sia sovvenzioni statali[263] che incentivi tributari autonomici[264] per l'acquisto dell'abitazione principale nel territorio rurale. Nell'ordinamento giuridico italiano, invece, le regioni favoriscono l'accesso immobiliare nelle aree rurali tramite premi di insediamento o i cosiddetti redditi di residenza attiva, i quali sono erogati, a copertura delle spese di trasferimento e di recupero del patrimonio edilizio esistente, a favore di coloro che trasferiscono la propria residenza o/e attività economica in un piccolo Comune[265]. Da ultimo si può menzionare l'iniziativa, promossa da alcuni piccoli comuni italiani, delle *Case a 1 euro*[266].

Alla luce di questa panoramica, anche i piani territoriali costituiscono il prodotto dell'attività di pianificazione così come descritta nel paragrafo 4.2.1. del presente Capitolo. Tuttavia, esse si distinguono per la funzione –limitano e regolano gli usi del suolo in cui i destinatari degli stessi realizzano le proprie attività– ed il carattere giuridico e strettamente vincolante *erga omnes*[267].

---

[263] Ad esempio, il *Plan estatal de vivienda 2018-2021*, approvato con il Real Decreto del 9 marzo 2018, n. 106 aveva previsto che attraverso un programma specifico si facilitasse l'acquisizione o il recupero di un'abitazione nei comuni con meno di 5.000 abitanti. Tra gli interventi contemplati, compariva una sovvenzione di 10.800 euro a favore dei minori di 35 anni e a basso reddito che acquistavano l'abitazione principale nell'ambiente rurale, quando l'immobile valeva meno di 100.000 euro (v. articoli 55 e ss.). Tale soglia è stata giudicata troppo restrittiva da MONTERO LAGO, José María, "El Derecho Financiero frente a la despoblación en el ámbito rural", in FERNANDO PABLO, Marcos Matías, e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (dirs.), *op. cit.*, p. 80 (per un approfondimento sul *Plan estatal de vivienda 2018-2021*, *cfr.* ARÍAS MARTÍNEZ, María Antonia, "Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 475-494). Il *Plan estatal de vivienda 2022-2025*, approvato con il Real Decreto del 18 gennaio 2022, n. 42, *por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, ha rinnovato il medesimo programma di aiuto ma ha esteso il suo ambito di applicazione alla locazione dell'alloggio da parte di giovani di età inferiore ai 35 anni nei piccoli comuni, per tali intendendosi quelli di popolazione inferiore a 10.000 abitanti. Con riferimento all'acquisto dell'immobile, poi, la soglia entro la quale è possibile ricevere il finanziamento è stata incrementata a 120.000 euro (v. articoli 51 e ss.).

[264] L'articolo 12*ter* della Legge della Castiglia-La Mancia n. 2/2021 prevede una detrazione nell'*Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (IRPF) pari al quindici per cento degli importi pagati per l'acquisto o la ristrutturazione di un'abitazione che costituirà o costituisce la residenza abituale nell'ambiente rurale.

[265] Menziona i premi di insediamento l'articolo 5 della Legge Regionale Molise 3 marzo 2009, n. 9, *Incentivi a favore dei piccoli Comuni molisani atti a contrastarne lo spopolamento ed a favorirne la ripopolazione*, mentre i redditi di residenza attiva sono previsti dall'articolo 7 della Legge Regionale Lazio del 7 agosto 2020, n. 9, *Tutela e valorizzazione dei piccoli comuni*.

[266] I proprietari degli immobili nei piccoli comuni che aderiscono all'iniziativa esprimono la disponibilità alla cessione gratuita o ad un prezzo irrisorio dei medesimi. L'amministrazione comunale fa da garante della regolarità della compravendita a terzi, i quali sono tenuti all'adempimento degli obblighi previsti dal bando –generalmente, si tratta dell'elaborazione di un progetto di ristrutturazione e rivalutazione dell'abitazione entro un periodo di tempo stabilito dal Comune, il pagamento delle spese notarili per la registrazione, le volture e l'accatastamento, l'avvio dei lavori secondo i tempi prestabiliti, la stipula di una polizza fideiussoria a garanzia della corretta esecuzione dei lavori–. Per conoscere i Comuni italiani che hanno aderito al progetto Case a 1 euro e consultare i rispettivi bandi, *cfr.* https://casea1euro.it/, consultato il 20 settembre 2022.

[267] V. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Planes administrativos*. …, *cit.*, il quale attribuisce i tratti menzionati ai cosiddetti *planes reguladores del uso del suelo* ossia ai piani di governo territoriale e ai piani urbanistici e di protezione ambientale (p. 89), pur distinguendo scale di vincolatività tra gli stessi (p. 105) e all'interno di ciascuno di essi (p. 104).

4.2.3. Attività di promozione

4.2.3.1. Delimitazione concettuale

Secondo la definizione formulata da SÁNCHEZ MORÓN, l'attività di promozione –o *actividad de fomento*– comprende, in termini generali, tutte quelle misure con le quali i poteri pubblici intendono stimolare, promuovere o sostenere determinate attività o iniziative private, ritenendo che vi concorra un interesse pubblico[268]. La nozione proposta da COSCULLUELA MONTANER sarebbe più specifica nella misura in cui con la promozione identifica uno strumento che, consentendo ai privati di svolgere attività rilevanti per l'interesse pubblico, evita la conversione in un pubblico servizio ovvero amplia la platea dei titolari di tali attività coinvolgendo soggetti che, se a governare fossero esclusivamente le leggi del mercato, non avrebbero accesso alle stesse[269]. Tuttavia, pur tentando di differenziare l'attività di promozione dal servizio pubblico, il concetto ha profili sfumati, ragione per la quale è stato proposto di indicarla con l'espressione «aiuti pubblici», nella convinzione che quest'ultima renda un'idea più definita del nucleo di questa attività[270].

A dire il vero, ai fini del lavoro di sistematizzazione proposto in questa sede, anche il ricorso alla nozione di aiuti pubblici rischia di essere impreciso perché non tutti gli aiuti erogati dall'Amministrazione a favore dei privati possono essere qualificati come attività di promozione. Per esempio, gli aiuti che hanno la finalità di proteggere le persone in situazione di difficoltà, così come le pensioni o i sussidi di disoccupazione, non costituiscono attività di promozione ma, piuttosto, prestazioni di un servizio pubblico assistenziale. Ancora, i trasferimenti di capitale o di fondi tra amministrazioni –compresi quelli condizionati alla realizzazione di determinati fini– non sono qualificabili come attività di promozione bensì di cooperazione e assistenza inter-amministrativa. Viceversa, vi sono strumenti di promozione che non sono inquadrabili tra gli aiuti pubblici: si pensi alla contrattazione pubblica, la quale non è uno strumento di promozione in senso stretto ma può essere utilizzato con il fine di incentivare, proteggere o favorire determinate iniziative private. Peraltro, anche quando ha ad oggetto la prestazione di un pubblico servizio, la contrattazione pubblica può essere funzionalizzata a stimolare determinati comportamenti da parte delle imprese, complicando la delimitazione dei confini tra i concetti richiamati. Ad esempio, nell'ambito della contrattazione del servizio di

---

[268] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo: Parte general*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2020, p. 816: «todas aquellas medidas de los poderes públicos que tienen por finalidad estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas, por entender que en ello concurre un interés público».

[269] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, XIX ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2018, p. 741.

[270] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *op. cit.*, p. 816.

ristorazione possono essere inseriti dei criteri di aggiudicazione che privilegiano determinati tipi di produzione[271].

Alla luce di questa premessa, risulta evidente che attività di promozione ed aiuti pubblici costituiscono ambiti di intervento distinti ma caratterizzati da punti di intersezione. Per questo motivo, nell'ambito della presente ricerca, è necessario inquadrare gli aiuti pubblici per il contrasto dello spopolamento rurale ed individuare, tra questi, quelli espressamente finalizzati a promuovere l'attività economica nonché le altre tipologie di strumenti che, pur essendo concepiti con un'altra finalità, sono piegabili al cosiddetto *fomento*.

4.2.3.2. Aiuti pubblici per la promozione dell'iniziativa economica privata nelle aree rurali spopolate

4.2.3.2.1. Regime giuridico

Gli aiuti pubblici che sono inquadrabili nell'attività di promozione possono essere distinti, sulla base del loro diverso regime giuridico, in aiuti europei ed aiuti di Stato[272]. I primi sono concessi agli Stati nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale di cui agli articoli 174 e seguenti del TFUE e della PAC prevista agli articoli 38-44 del TFUE, mentre i secondi sono erogati dalle politiche degli Stati membri[273].

La politica di coesione fonda a livello europeo il contrasto dello spopolamento rurale. Essa è nata con l'Atto unico europeo nel 1986 come coesione economica e sociale e si è arricchita, con gli articoli 174-178 del TFUE, della componente territoriale[274]. In particolare, ai sensi dell'articolo 174 del TFUE, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, rivolgendo un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, ossia alle regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna[275]. Inoltre, tenendo in

[271] ID., *op. cit.*, p. 817.

[272] ID., *ibidem*.

[273] Lo conferma SANZ LARRUGA, Francisco Javier, "Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho", in SANZ LARRUGA, Francisco Javier, e MIGUEZ MACHO, Luis (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 53.

[274] Sul principio di coesione territoriale, *cfr.* il lavoro collettivo di DE GIORGI CEZZI, Gabriella, e PORTALURI, Pier Luigi (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Firenze, 2016.

[275] Articolo 174 del TFUE: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

conto che secondo la disposizione successiva –l'articolo 175 del TFUE– l'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno devono tenere conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrere alla loro realizzazione, anche l'elaborazione ed attuazione della PAC deve tenere presenti gli obiettivi della coesione e, dunque, contribuire al contrasto dello spopolamento rurale[276].

Gli aiuti pubblici previsti dalla politica di coesione europea e dalla PAC sono disciplinati dai regolamenti europei approvati ciclicamente ogni 7 anni insieme ad altri strumenti, come i meccanismi di cooperazione per la prestazione di servizi pubblici[277]. Gli aiuti europei sono cofinanziati da fondi statali e hanno ad oggetto gli interventi programmati in un documento strategico, elaborato dagli Stati membri secondo l'approccio della governance multilivello in un dialogo integrato con la Commissione. Questo documento prende il nome di Accordo di Partenariato nell'ambito della politica di coesione e, a partire dal ciclo di programmazione 2021/2023-2027, di Piano Strategico Nazionale nel caso della PAC. A maggior ragione, i piani menzionati sono dotati di efficacia indiretta giacché la produzione di effetti giuridici è subordinata alla concretizzazione delle misure di promozione dagli stessi previsti.

Gli aiuti di Stato utilizzano fondi pubblici per la concessione di un vantaggio, non generale ma selettivo, in modo tale da alterare la concorrenza ed incidere sul commercio tra gli Stati membri[278]. L'articolo 107, comma 1, del TFUE vieta la concessione di aiuti statali o mediante fonte statale a favore di talune imprese o produzioni[279]; tuttavia, in alcuni casi, l'esigenza di contemperare i principi giuridici della tutela della concorrenza e la coesione territoriale consente di derogare questo divieto. Nelle aree rurali spopolate, il mercato interno non può essere realizzato in condizioni di uguaglianza esclusivamente formale perché l'esercizio dell'attività economica in tali regioni comporta oneri aggiuntivi rispetto ai normali costi di

---

meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

[276] STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 79: «[è] per certi aspetti scontato che quanto disciplinato dal successivo articolo 175 TFUE (cioè la necessità che l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno, "tengano conto degli obiettivi" della coesione economica e sociale menzionati nell'articolo precedente) valga specialmente per la politica agricola comune».

[277] Per la disciplina dei cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, si rinvia al paragrafo successivo.

[278] PASTOR-MERCHANTE, Fernando, "Las ayudas locales a las empresas", in VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 300.

[279] Come spiega la Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza del 13 marzo 2001, *Preussen Elektra*, C-379/98, paragrafo 58, la distinzione stabilita dall'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE tra gli aiuti concessi dagli Stati e gli aiuti concessi mediante risorse statali: «non significa che tutti i vantaggi consentiti da uno Stato costituiscano aiuti, che siano o meno finanziati mediante risorse statali, ma è intesa solamente a ricomprendere nella nozione di aiuto non solo gli aiuti direttamente concessi dagli Stati, ma anche quelli concessi da enti pubblici o privati designati o istituiti dagli Stati». Sul tema, v. PASTOR-MERCHANTE, Fernando, *op. cit.*, p. 298.

USC

produzione. Questi oneri aggiuntivi, dunque, sono debitamente considerati dal diritto eurounitario con l'ammissione degli aiuti regionali di derivazione statale, cioè «destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse»[280].

La politica degli aiuti di Stato è stata plasmata in un'ampia lista di strumenti di *soft law* mediante i quali la Commissione europea ha precisato i criteri seguiti nell'amministrazione di tali eccezioni, limitando così la propria discrezionalità[281]. Prima di ogni cosa, però, bisogna tenere presente che il Regolamento (UE) 1407/2013 ha escluso espressamente dalla categoria degli aiuti di Stato le sovvenzioni al di sotto della soglia dei 200.000 euro. Entro questo importo, dunque, non è necessario ricorrere all'eccezione ai fini dell'ammissibilità dell'attività di promozione[282].

Il concetto giuridico di aiuto, quando è utilizzato nell'ambito dell'attività di promozione, normalmente abbraccia solamente misure che favoriscono le imprese; tuttavia, anche alcuni trasferimenti di capitale o di fondi tra amministrazioni, in particolare le sovvenzioni o misure a favore degli enti locali, sono inquadrabili nella categoria degli aiuti di Stato –e non della cooperazione e assistenza inter-amministrativa–. Difatti, l'Unione europea usa un concetto funzionale di impresa, nel senso che considera tali tutti i soggetti che esercitano un'attività economica. Di conseguenza, gli enti locali possono essere allo stesso tempo erogatori e beneficiari degli aiuti. Inoltre, la normativa sugli aiuti di Stato ammette la possibilità che le imprese beneficiarie di un aiuto siano distinte dall'ente che formalmente lo riceve. Questa distinzione estende l'ambito di applicazione della normativa a situazioni nelle quali un'impresa beneficia indirettamente dell'aiuto ricevuto da un ente locale. Pertanto, un trasferimento a favore di un Comune può essere considerato un aiuto di Stato se trasferito, a sua volta, a vantaggio di alcune imprese[283].

4.2.3.2.2. Aiuti europei

Nella programmazione della politica di coesione relativa al periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, finanziata dal Fondo europeo di garanzia in agricoltura

---

[280] Articolo 107, comma 3, lett. c), del TFUE. Sul tema, v. CATALAYUD PRATS, Ignacio, "Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre la actividad empresaria", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 495-516, specialmente pp. 508-509.

[281] PASTOR-MERCHANTE, Fernando, *op. cit.*, p. 318.

[282] Regolamento (UE) 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»*.

[283] PASTOR-MERCHANTE, Fernando, *op. cit.*, p. 299.

(FEAGA) e dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), normati dal Regolamento (UE) 1303/2013 congiuntamente a regolamenti ulteriori e distinti per ciascun fondo[284], il Quadro Strategico Comune (QSC) definì come i Fondi SIE avrebbero dovuto perseguire gli obiettivi stabiliti dai regolamenti europei, prescrivendo agli Stati membri di tenere conto delle sfide connesse al cambiamento demografico e di mettere queste ultime in linea con eventuali strategie nazionali o regionali[285].

La Spagna, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato per il periodo 2014-2020, affermò la trasversalità del cambiamento demografico soprattutto rispetto agli obiettivi tematici 2 («Migliorare l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, nonché l'accesso alle stesse»), 3 («Migliorare la competitività delle piccole e medie imprese, del settore agricolo, del settore della pesca e dell'acquacoltura»), 8 («Promuovere la sostenibilità e la qualità nell'impiego e favorire la mobilità rurale») e 9 («Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualunque forma di discriminazione»).

Aiuti alle aree rurali in processo di spopolamento, inquadrabili nell'attività di promozione, potevano essere tracciati nell'obiettivo tematico 3, il quale prevedeva sia l'uso di strumenti finanziari per appoggiare gli investimenti incapaci di ottenere un finanziamento sufficiente nel mercato sia l'appoggio diretto alle piccole e medie imprese mediante sovvenzioni (ma

---

[284] Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*. I SIE comprendevano il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo di coesione (FC).

[285] Articolo 11, lettera e), del Regolamento (UE) 1303/2013. Ai sensi del QSC, in allegato al citato regolamento: «si tiene conto a tutti i livelli delle sfide connesse al cambiamento demografico, comprese, in particolare, quelle connesse a una popolazione lavorativa in calo, a una quota crescente nella popolazione totale di persone in pensione e allo spopolamento. Gli Stati membri utilizzano i fondi SIE, in linea con le pertinenti strategie nazionali o regionali, ove tali strategie siano in essere, per affrontare i problemi demografici e creare crescita nel quadro di una società che invecchia. Gli Stati membri utilizzano i fondi SIE, in linea con le pertinenti strategie nazionali o regionali, per agevolare l'inclusione di tutte le fasce di età, anche attraverso un migliore accesso alle strutture educative e di sostegno sociale, nell'ottica di aumentare le opportunità di lavoro per le persone anziane e i giovani e con un'attenzione particolare per le regioni con tassi elevati di disoccupazione giovanile rispetto alla media dell'Unione. Gli investimenti in infrastrutture sanitarie sono intesi a garantire una vita lavorativa lunga e in buona salute per tutti i cittadini dell'Unione. Al fine di affrontare le sfide nelle regioni più colpite dal cambiamento demografico, gli Stati membri individuano, in particolare, misure intese a:
a) sostenere il rinnovamento demografico attraverso condizioni migliori per le famiglie e un maggiore equilibrio tra vita lavorativa e vita familiare;
b) stimolare l'occupazione, aumentare la produttività e i risultati economici investendo in istruzione, TIC e ricerca e innovazione;
c) concentrarsi sull'adeguatezza e sulla qualità dell'istruzione, della formazione e delle strutture di sostegno sociale nonché, se del caso, sull'efficienza dei sistemi di protezione sociale;
d) promuovere una prestazione delle cure sanitarie e delle cure a lungo termine efficiente sotto il profilo dei costi, includendo investimenti nella sanità elettronica, nella teleassistenza e in infrastrutture».

USC

limitatamente agli investimenti destinati ad apportare valore aggiunto), nell'ambito del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e degli altri fondi strutturali nei rispettivi ambiti di afferenza. Tra le priorità di questo obiettivo tematico figurava il settore agricolo e, specificamente, una serie di proposte di intervento relative all'appoggio delle imprese agricole, forestali e agro-alimentari, l'integrazione dei produttori nella catena alimentare, ad esempio mediante la promozione dei mercati locali, nonché la diversificazione dell'attività economica delle aree rurali[286].

L'Italia, come già è stato evidenziato nella sezione relativa all'attività di pianificazione per il contrasto dello spopolamento rurale, ha saputo meglio declinare la prescrizione del diritto eurounitario relativa alle sfide demografiche giacché, nell'ambito della nazionalizzazione del QSC, attraverso la stipula dell'Accordo di Partenariato per il periodo 2014-2020, istituzionalizzò la sua Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), la quale costituisce la principale politica italiana volta a contrastare lo spopolamento rurale.

In particolare, la SNAI aveva destinato i Fondi SIE alla realizzazione dei progetti di sviluppo locale relativi alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e del turismo sostenibile, al sostegno ai sistemi agro-alimentari, al risparmio energetico e alle filiere locali di energia rinnovabile, all'artigianato. Come è stato già evidenziato nel paragrafo 4.2.1.2., i progetti di sviluppo locale sono definiti nei progetti integrati d'area attuativi delle strategie territoriali per mezzo degli accordi di programma quadro stipulati tra coalizioni locali di queste aree in modo da garantire un adattamento della SNAI alle specificità locali[287].

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, finanziato da FESR, Fondo sociale europeo (dal 2021 Fondo sociale europeo Plus (FSE+)), Fondo di coesione (FC) e Fondo europeo per gli

---

[286] *Cfr. Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/20190215_AA_Espa%c3%b1a_2014_2020_Vdef.pdf, consultato il 4 marzo 2023, pp. 91 e ss.

[287] *Cfr. Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, *cit.*, e *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, *cit.* Tra gli aiuti rivolti ai privati si possono menzionare, ad esempio, i bandi previsti da Agenzia per la coesione territoriale, *Accordo di programma quadro Regione Puglia. "AREA INTERNA - MONTI DAUNI"*, Roma, aprile 2019, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-MONTI-DAUNI.pdf, consultato il 9 agosto 2023, p. 18, per la realizzazione di interventi inferiori a 200.000 euro –soglia minima di accesso alla misura 4.2 del PSR Puglia– a favore delle piccole e medie imprese (PMI), da destinarsi alla trasformazione, lavorazione e commercializzazione di prodotti agricoli finalizzati a rafforzare il settore agroalimentare e ad apportare ricadute positive anche per il turismo enogastronomico. In particolare, sono previsti interventi per il miglioramento delle strutture e degli impianti di stoccaggio, lavorazione/trasformazione, confezionamento e commercializzazione dei prodotti agricoli tramite l'introduzione di tecnologie e processi produttivi innovativi, in modo tale da intercettare nuove opportunità di mercato, sviluppare prodotti di qualità oltre a migliorare le performance ambientali del processo produttivo e la sicurezza sul lavoro. Il procedimento di approvazione dell'APQ è stato descritto succintamente nel paragrafo 4.2.1.2. del presente lavoro.

affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA)[288], la sfida demografica è stata incorporata dal quinto dei 5 obiettivi strategici fissati dal Regolamento (UE) 2021/1060, contenente la disciplina di base della politica di coesione, ossia: «Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali»[289]. Nelle indicazioni relative alla preparazione dell'Accordo di Partenariato, il diritto eurounitario ha attribuito agli Stati membri la facoltà di includere un approccio integrato, per mezzo dell'adozione delle cosiddette strategie territoriali, volto ad affrontare le sfide demografiche delle regioni o delle aree[290].

L'Accordo di Partenariato spagnolo per il periodo 2021-2027, sulla stessa linea della precedente programmazione, ha qualificato la sfida demografica come un obiettivo trasversale della politica di coesione. Pertanto, con questo documento, la Spagna si prefigge di definire un sistema di gestione, valutazione e monitoraggio flessibile degli aspetti che contribuiscono ad affrontare la questione all'interno dei programmi e in diversi obiettivi specifici. Ciononostante, conformemente al Regolamento (UE) 2021/1060, l'Accordo di Partenariato ribadisce che le azioni finanziate dai fondi europei nella programmazione del quinto obiettivo strategico menzionato, denominato Obiettivo di *policy* 5 (OP5), possano avere una particolare incidenza sulle dinamiche demografiche[291].

L'OP5 è scisso in un OP5.1, relativo allo sviluppo urbano sostenibile, e un OP5.2, relativo allo sviluppo rurale.

L'OP5.1, al fine di ripartire i fondi europei destinati alla promozione dello sviluppo urbano sostenibile, distingue tre modelli di sviluppo urbano: grandi città e capoluoghi di provincia, città intermedie e aree urbane funzionali –gruppi di municipi con vincoli funzionali che sommano più di 20.000 abitanti e tra i quali figura una *cabecera* di almeno 10.000 abitanti– con impiego dominante nel settore dei servizi. Per mezzo delle aree funzionali, strategie territoriali

---

[288] Articolo 52 del Regolamento (UE) 2021/1060.

[289] Articolo 5, comma 1, lettera e), del Regolamento (UE) 2021/1060. Risoluzione del Parlamento europeo sul tema *Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione*, 20 maggio 2021, 2020/2039(INI), § A, afferma: «la politica di coesione, in quanto principale fonte di investimenti pubblici nell'UE, che rappresenta l'8,5% degli investimenti di capitale pubblico, può rivestire un ruolo importante nell'affrontare tali sfide demografiche, anche al fine di preservare l'equilibrio demografico naturale dell'Unione a lungo termine». I fondi europei possono essere spesi dagli Stati membri sotto forma di sovvenzioni, strumenti finanziari o premi o una combinazione di tali modalità (articolo 52 del Regolamento (UE) 2021/1060).

[290] Articolo 11, comma 1, lettera j), del Regolamento (UE) 2021/1060.

[291] *Cfr. Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf, consultato il 23 febbraio 2023, p. 208.

caratterizzate da una triplice prospettiva ambientale, economica e sociale dovrebbero essere in grado di abbracciare le relazioni tra l'urbano e il rurale.

L'OP5.2, relativo allo sviluppo rurale, è ancor più collegato alle sfide demografiche. Esso conferma che le attività da promuovere nelle aree rurali utilizzando i fondi europei dovrebbero essere inserite in una linea strategica coerente con i documenti quadro sul cosiddetto *reto demográfico* già adottati a livello nazionale ed autonomico. Inoltre, sempre al fine di affrontare lo spopolamento, è prevista la possibilità di elaborare strategie territoriali integrate e partecipative, in linea con la visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE[292].

Strategie territoriali integrate e partecipative, per espresso richiamo dell'Accordo di Partenariato, equivalgono al *Community-led local development* (CLLD) o *Liaison entre Actions de Développement de l'Économique Rurale* (LEADER), tradotto in italiano come Sviluppo Locale di tipo Partecipativo, previsto dal pilastro dello sviluppo rurale della PAC[293]. Lo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo è una forma di assistenza tecnica di tipo cooperativo prescritta agli Stati membri per ovviare all'incapacità delle politiche tradizionali dall'alto di trattare gli specifici e diversificati problemi delle aree rurali d'Europa; si avvale di partenariati territoriali tra il settore pubblico, quello privato e la società civile denominati Gruppi di Azione Locale (GAL) per coinvolgere la popolazione nell'elaborazione delle strategie di sviluppo. Utilizzando questo strumento, secondo l'Accordo di Partenariato, gli obiettivi di sviluppo nelle zone non urbane possono integrare l'impegno alla sostenibilità ambientale ed economica programmato dalla PAC per le aree rurali[294].

Nel caso dell'Italia, l'Accordo di Partenariato per il periodo 2021-2027 conferma l'impegno nell'attuazione e nel rafforzamento della SNAI all'interno dell'OP 5 avvalendosi delle strategie territoriali e dei corrispondenti progetti integrati d'area che di essa costituiscono lo sviluppo. A tale impegno contribuiscono il FESR e il FSE+ con la partecipazione del FEAMPA e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)[295].

Il concorso del FEASR è considerato imprescindibile per il conseguimento della SNAI. Infatti, per mezzo del Piano Strategico della PAC adottato per l'Italia, questo fondo dovrebbe contribuire alle strategie territoriali secondo diverse modalità: 1) «intervenendo in via

---

[292] *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, *cit.*, pp. 118 e ss. Si ricorda che la visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE, oggetto di trattazione nel paragrafo 4.1.3., identifica quattro ambiti di intervento complementari come risultato di una combinazione tra una consultazione con i cittadini e le organizzazioni rurali e un esercizio di previsione fino al 2040, il quale ha identificato in demografia e *governance* i fattori trainanti del futuro delle aree rurali.

[293] Come si vedrà più avanti, la Politica Agricola Comune è suddivisa nei due pilastri dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale.

[294] *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, *cit.*, p. 164.

[295] *Accordo di Partenariato Italia 2021-2027*, *cit.*, p. 33.

prioritaria sull'agricoltura e sull'agroalimentare per incentivare sui territori selezionati l'innovazione e la Cooperazione territoriale, con la finalità da un lato di sostenere un modello di agricoltura e zootecnia di piccola scala, e dall'altro contribuire al rafforzamento delle filiere agroalimentari, forestali e *non food* secondo la logica di trattenere sul territorio il valore aggiunto prodotto e migliorare la posizione dei produttori primari dentro le singole filiere»; 2) «attraverso le misure per i servizi e la qualità della vita, l'inclusione sociale e il turismo rurale da utilizzare sui territori in maniera complementare agli altri Fondi»; 3) «sviluppando le sinergie tra CLLD e SNAI, sia in fase di costruzione delle strategie territoriali sia in fase di attuazione, secondo un modello coerente con l'approccio di politica nazionale (SNAI) che veda la partecipazione attiva degli attori locali, gruppi di azione locale e l'integrazione degli interventi in funzione dei fabbisogni che scaturiscono dal territorio»[296].

La convergenza della PAC verso il contrasto dello spopolamento rurale è confermata ancor prima dalle misure previste dai regolamenti europei relativi alle politiche agricole con il finanziamento del FEASR e del FEAGA. Sebbene la PAC formerà oggetto di approfondimento più avanti, è opportuno chiarire fin da subito che Agenda 2000 –un documento programmatico contenente una serie di atti legislativi che regolarono le politiche comunitarie sino al 2006– introdusse l'impianto strutturale rimasto saldo sino ad oggi: la distinzione nei due pilastri dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale nei quali confluiscono anche le misure di promozione che saranno oggetto di compilazione nelle prossime righe.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2014-2020, ma la cui applicazione è stata prorogata sino al 31 dicembre 2022, disciplinato dai regolamenti (UE) 2013/1305-1306-1307-1308[297], alcune delle misure di cui al primo pilastro potevano contribuire a contrastare il rischio di abbandono dell'agricoltura e, dunque, delle aree rurali[298]. Si possono menzionare, per esempio, il pagamento per i giovani agricoltori di cui all'articolo 50 del Regolamento (UE) 1307/2013 –sostegno annuale al reddito degli agricoltori di età inferiore ai 40 anni durante i primi 5 anni di esercizio dell'attività agricola–, il pagamento per le zone soggette a vincoli

---

[296] *Accordo di Partenariato Italia 2021-2027*, *cit.*, p. 47.

[297] Regolamento (UE) 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio*; Regolamento (UE) 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008*; Regolamento (UE) 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio*; Regolamento (UE) 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio*.

[298] STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate. ...*, *cit.*, pp. 104 e ss.

naturali di cui all'articolo 48 –pagamento supplementare agli agricoltori le cui aziende sono situate in tutto o in parte in zone soggette a vincoli naturali, così come individuate dagli Stati membri nell'ambito del secondo pilastro–, il regime per i piccoli agricoltori, disciplinato dal Titolo V del Regolamento –pagamento forfettario che sostituisce tutti i pagamenti diretti o un pagamento basato sull'importo dovuto agli agricoltori ogni anno, come tale connotato dalla semplificazione delle formalità–[299].

Ad ogni modo, l'obiettivo relativo allo sviluppo rurale di cui all'articolo 4, lettera c), del Regolamento (UE) 1305/2013, vale a dire «realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti lavoro», rappresentava l'espressione più esplicita dell'apporto della PAC al contrasto dello spopolamento rurale. Tra le misure di particolare rilevanza ai fini di questo lavoro, si ricordano gli aiuti di cui all'articolo 19 del Regolamento (UE) 1305/2013, ossia i finanziamenti per l'avviamento delle imprese dei giovani agricoltori, le attività extra-agricole nelle zone rurali e lo sviluppo di piccole aziende agricole, da erogare in almeno due rate nell'arco di un periodo massimo di 5 anni; per quanto concerne, invece, le zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, gli articoli 30 e 31 prevedevano l'erogazione di indennità.

Nel concreto, erano gli Stati membri a formulare direttamente, nell'ambito delle strategie stabilite a livello nazionale o regionale, i tipi di intervento finanziabili con il FEASR per raggiungere, attraverso le 6 priorità stabilite dall'Unione, gli obiettivi dello sviluppo rurale fissati a livello eurounitario[300].

Nell'ordinamento spagnolo, la pianificazione concernente lo sviluppo rurale si concretizzò nell'adozione del PNDR, contenente gli elementi comuni dei *Programas de Desarrollo Rural* (PDRs) di scala regionale, conformemente ad almeno 4 delle priorità europee in materia di sviluppo rurale. Nell'ambito del PNDR, si evidenziava che le principali carenze risultanti

---

[299] Sul regime per i piccoli agricoltori, disciplinato dal Titolo V del Regolamento (UE) 1307/2013, *cfr.* la spiegazione contenuta nel considerando 54.

[300] Difatti, come stabilisce l'articolo 6 del Regolamento (UE) 1305/2013 gli Stati membri ricevono una dotazione finanziaria del FEASR da spendere nell'ambito di piani pluriannuali stabiliti a livello nazionale e/o regionale. Le priorità di cui all'articolo 5 del citato Regolamento sono:
1) promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali […];
2) potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste […];
3) promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo […];
4) preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura […];
5) incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale […];
6) adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali […]».

dall'analisi degli indicatori di contesto (ICC) potevano essere identificate nello spopolamento della meseta e nella grande incidenza della disoccupazione. Tuttavia, la distribuzione delle competenze e l'eterogeneità territoriale in materia di impiego, disoccupazione, tasso di povertà ecc., unite alla tradizionale diversità strutturale e demografica tra le comunità autonome, rendevano difficile affrontare i problemi rurali al livello nazionale[301]. Per queste ragioni, gli aiuti europei inquadrabili nell'attività di promozione vera e propria, ossia lo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese extra-agricole –soprattutto tramite gli aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori di cui all'articolo 19 del Regolamento (UE) n. 1305/2013–, fu introiettata dai PDR.

Nell'ordinamento italiano, invece, gli aiuti della PAC agivano in coordinamento con la SNAI giacché le regioni avevano stabilito l'ammontare delle risorse dei fondi europei da destinare alla SNAI nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) –documenti che declinano per settori e territori le priorità strategiche che lo Stato membro ha manifestato all'interno dell'Accordo di Partenariato– e dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) –documenti che determinano i tipi di intervento per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo rurale fissati dai regolamenti PAC–[302]: gli interventi per l'agricoltura, cui va il 9% dei fondi totali delle Strategie d'Area, sono sostenuti quasi esclusivamente dal FEASR[303]. Tuttavia, non è detto che le misure selezionate siano ricadute nell'alveo degli aiuti europei inquadrabili come attività di promozione, quali l'innovazione, le filiere corte, la promozione delle produzioni agroalimentari, le azioni di formazione e consulenza alle imprese, il recupero di strutture produttive tradizionali (es. le malghe) e di terreni abbandonati: difatti, alcuni degli investimenti potevano concernere pubblici servizi come la banda larga oppure forme di cooperazione[304]. Inoltre, un *corpus* di misure di promozione previste dai PSR –come lo sviluppo delle aziende agricole e delle imprese extra-agricole mediante la sovvenzione ai privati– era staccato dalla SNAI ma poteva comunque contribuire al contrasto dello spopolamento rurale. D'altronde, non

---

[301] *Programa Nacional de Desarrollo Rural*, versione 10.1, ultima modifica 30 maggio 2022, https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/programanacionaldesarrolloruralv101_tcm30-652275.pdf, consultato il 14 settembre 2023, p. 63.

[302] Come si legge in *Il contributo dei PSR alla strategia delle aree interne*, nota operativa per le Autorità di Gestione dei PSR, 27 ottobre 2016, https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16331, consultato il 13 febbraio 2023, p. 5, ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, tutte le regioni, hanno previsto, nella redazione dei loro PSR, la partecipazione del FEASR alla SNAI.

[303] STORTI, Daniela, "Il punto sulla Strategia Nazionale Aree Interne e la sua integrazione nella nuova programmazione nazionale/comunitaria", *Agriregionieuropa Numero Speciale – Agricalabriaeuropa*, n. 3, 2021, p. 5.

[304] *Cfr. Il contributo dei PSR alla strategia delle aree interne*, *cit.*, p. 6.

è detto che tutti i territori interessati dal fenomeno siano coperti dalle strategie d'area proprie della SNAI.

Oggi, nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027, disciplinato dai regolamenti (UE) 2021/2115-2116-2117[305], seguiti da alcuni regolamenti di esecuzione e di integrazione emanati dalla Commissione, è stato stabilito che ciascuno Stato membro debba redigere un piano strategico nazionale nel quale, sulla base di un'analisi dei rispettivi obiettivi ed esigenze, dichiara in che modo utilizzerà gli strumenti PAC deputati al conseguimento tanto degli obiettivi specifici della stessa che dei traguardi del *Green Deal* europeo[306]. In particolare, il contrasto dello spopolamento rurale sembrerebbe attratto dall'Obiettivo Generale di rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali[307], da conseguire tramite gli Obiettivi Specifici 7 («Attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali») e 8 («Promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile»)[308].

Tali obiettivi valgono tanto per i pagamenti diretti quanto per lo sviluppo rurale: nell'ambito dei pagamenti diretti finanziati dal FEAGA possono essere identificati degli aiuti in grado di contribuire al contrasto del fenomeno dell'abbandono delle terre agricole, quali il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori e il regime per i piccoli agricoltori[309]; tra le misure del secondo pilastro sostenute dal FEASR, quelle apparentemente più orientate al contrasto dello spopolamento rurale sono i pagamenti o sostegni in relazione a

---

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

[306] *Cfr. Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, 19 agosto 2022, https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/pepac-sfc2021-v12_tcm30-623871.pdf, consultato il 9 dicembre 2022, pp. 39 e ss.

[307] Articolo 5, lettera c), del Regolamento (UE) 2021/2115.

[308] Articolo 6, comma 1, lettere g) e h), del Regolamento (UE) 2021/2115.

[309] È quanto afferma STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 127.

vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici[310], l'insediamento dei giovani agricoltori o dei nuovi agricoltori e l'avvio di imprese rurali[311], il sostegno agli investimenti produttivi e non produttivi (in azienda e al di fuori della stessa)[312].

Dunque, nel *Plan Estrategico Nacional* della PAC spagnolo (PEPAC), l'esigenza di combattere lo spopolamento acquisisce carattere trasversale rispetto alle altre esigenze individuate dal medesimo nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 7 e carattere prioritario nel contesto dell'Obiettivo Specifico 8. Aiuti inquadrabili prettamente nell'attività di promozione sono quelli di cui all'Obiettivo Specifico 7: per esempio, si ricorre sia ai pagamenti diretti per l'erogazione di un aiuto complementare ai giovani sia agli interventi del FEASR come l'insediamento di giovani agricoltori, gli aiuti agli investimenti per la diversificazione agricola, la cooperazione per la successione nelle aziende[313]. Per il perseguimento dell'Obiettivo Specifico 8, si programmano sia interventi inquadrabili nell'attività di promozione, come gli investimenti per la diversificazione agricola (investimenti finalizzati a sviluppare attività produttive distinte dalla produzione agricola), trasformazione, commercializzazione e/o sviluppo di prodotti agroalimentari[314], sia interventi relativi alla prestazione di servizi essenziali locali quali comunicazioni, energia, salute, educazione, cultura e/o ozio.

Anche il Piano Strategico Nazionale della PAC italiano (PSN) intende contrastare lo spopolamento rurale nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 7, tramite un pacchetto di interventi di sviluppo rurale con il quale offrire a giovani e non giovani alcuni strumenti di sostegno sia dell'imprenditorialità agricola che dei settori non agricoli dell'economia rurale, e dell'Obiettivo Specifico 8, attraverso una serie differenziata di interventi di sviluppo rurale da attuare in coordinamento con la SNAI e con la missione M.1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente C.4 (Rilancio di turismo e cultura con un

[310] Articoli 71 e 72 del Regolamento (UE) 2021/2115. Nello specifico, come si legge nell'articolo 71, comma 4, si tratta di pagamenti: «solo al fine di compensare, in tutto o in parte, i beneficiari per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti agli svantaggi territoriali specifici nella zona interessata».

[311] Articolo 75 del Regolamento (UE) n. 2021/2115. Come si legge nel comma 4, gli Stati membri concedono il sostegno sotto forma di importi forfettari, strumenti finanziari o una combinazione di entrambi.

[312] Considerando 76 del Regolamento (UE) n. 2021/2115. La disciplina è contenuta nell'articolo 73 del Regolamento (UE) n. 2021/2115.

[313] La cooperazione per la successione nelle aziende è di interesse in quanto è specificamente finalizzata a garantire che gli agricoltori che hanno raggiunto o raggiungeranno l'età pensionabile stabilita nella legislazione nazionale alla fine dell'operazione o che sono giustificati da cause di forza maggiore o eccezionali cedano la loro azienda agricola ad altre persone.

[314] L'investimento nell'agroalimentare risponde anche all'Obiettivo Specifico 2, volto a migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività delle aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione.

approccio digitale e sostenibile), Investimento 2.1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sull'attrattività dei Borghi rurali[315].

4.2.3.2.3. Aiuti di Stato

Com'è stato anticipato, sebbene esista un divieto generalizzato di erogare aiuti di Stato, in via di eccezione è ammessa la concessione di vantaggi selettivi, ad esempio per favorire lo sviluppo economico di regioni sfavorite. È in questo solco che si inseriscono gli aiuti per la promozione dell'iniziativa economica privata nelle aree rurali spopolate.

Nell'ordinamento spagnolo, un regime giuridico speciale è stato rivolto alle zone agricole montane dalla Legge del 30 giugno 1982, n. 25, *de agricultura de montaña*, con il fine di rendere possibile lo sviluppo sociale ed economico di tali aree, specialmente in ambito agricolo, mantenendo un adeguato livello demografico e garantendo la conservazione e la riabilitazione dell'ambiente fisico e dell'habitat delle sue specie (articolo 1). Sovvenzioni, crediti a tasso di interesse più favorevole e benefici fiscali sono stati stabiliti a favore dei titolari delle aziende agricole che pongono in essere le azioni di miglioramento economico e ambientale previste nei *programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de montaña*, alle piccole o medie imprese e alle attività artigianali o ricreative a carattere individuale, familiare o comunitario, situate o situabili in zone di agricoltura di montagna (articoli 20 e 21).

Un pacchetto di aiuti economici all'iniziativa privata nelle aree rurali è stato previsto successivamente dalla Legge del 13 dicembre 2007, n. 45, *para el desarrollo sostenible del medio rural*. La Legge, infatti, promuove la cosiddetta diversificazione economica nelle aree rurali, avvalendosi di un regime di cofinanziamento statale e autonomico da coordinare con il finanziamento europeo in qualsiasi settore produttivo sviluppabile nell'ambiente rurale, sebbene considerazione prioritaria sia attribuita alla produzione agroalimentare e, dunque, ai professionisti dell'agricoltura[316]. Tra le misure di promozione, è d'interesse il trattamento

---

[315] V. *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, 16 novembre 2022, https://www.reterurale.it/downloads/PSP_Italia_15112022.pdf, consultato il 9 dicembre 2022, pp. 179 e ss.

[316] Requisito per l'accesso a tale regime prioritario è la sottoscrizione di un *contrato territorial de zona rural*, introdotto dall'articolo 16.2 della medesima Legge e disciplinato dal successivo Real Decreto del 3 ottobre 2011, n. 1336, *por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural*, nel quale, tra le finalità specifiche verso le quali le pubbliche amministrazioni devono orientare tale tipologia di contratto, spicca, all'articolo 3.3, lettera a), il contrasto allo spopolamento rurale. L'articolo 2.1 definisce il *contrato territorial* come: «instrumento formal que establece el conjunto de compromisos suscritos entre una Administración Pública y el titular de una explotación agraria para orientar e incentivar su actividad en beneficio de un desarrollo sostenible del medio rural».
Di recente, la legge di bilancio 2021 –Legge del 30 dicembre 2020, n. 11, *de Presupuestos Generales del Estado*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

preferenziale che il *sistema nacional de Incentivos Económicos Regionales* dovrebbe riservare ai progetti sviluppati nelle zone rurali prioritarie, ossia le zone di applicazione primaria della Legge, comprensiva dei comuni rurali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti[317]. Gli *Incentivos Económicos Regionales* sono gli aiuti finanziari (si tratta, in particolare, di contributi a fondo perduto) concessi dall'amministrazione statale all'investimento produttivo, con il fine di promuovere l'attività d'impresa in determinate zone per ridurre gli squilibri territoriali. È interessante anche l'attenzione differenziata rivolta dai *planes nacionales de fomento empresarial* a favore delle iniziative imprenditoriali avviate da donne o giovani, lavoratori autonomi, piccole e medie imprese o cooperative nell'ambiente rurale[318]. Purtroppo, l'unico *Plan de Fomento Empresarial* risale al 2006[319]. In generale, è risaputo che la Legge n. 45/2007, pur non essendo mai stata derogata, ha costituito un fallimento per varie ragioni, come la dubbia competenza statale rispetto alla sua approvazione ed esecuzione, l'adozione del *Programa de Desarrollo Rural Sostenible* –il suo strumento applicativo– ben oltre il termine di sei mesi stabilito dalla Legge e la scarsa attuazione di quest'ultimo, nonché l'assenza di finanziamento e di coordinazione tra le amministrazioni partecipanti.

Più recentemente, l'ordinamento spagnolo sembra aver sviluppato una maggiore sensibilità verso la questione di genere nelle aree rurali, introducendo misure *ad hoc* che consentano alla donna di contribuire allo sviluppo dell'ambiente rurale, e per il plusvalore che questa vi conferisce e per quella piena realizzazione della persona che, in condizioni di marginalità, è ancora più ostica da raggiungere per il genere femminile, in posizione storicamente subalterna. Si segnala, ad esempio, il Real Decreto del 15 marzo 2019, n. 146, *por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades de mujeres rurales de ámbito nacional para la realización de actividades de especial interés para impulsar el papel de las mujeres en el desarrollo rural*, il quale, tramite sovvenzioni concesse attraverso procedure di evidenza pubblica, intende contribuire al finanziamento delle attività, svolte dagli enti associativi di donne, che hanno lo scopo di integrare il genere femminile nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale. Ancora, il Real Decreto del 17 maggio 2019, n. 347, *por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a programas plurirregionales de formación dirigidos a los profesionales del medio*

---

para el año 2021– ha creato un'apposita linea di finanziamento dei progetti imprenditoriali promossi dalle piccole e medie imprese (PYME) per la trasformazione digitale del settore agroalimentare (*Disposición adicional sexagésimo segunda*).

[317] V. l'articolo 10.2, della Legge n. 45/2007.

[318] V. l'articolo 17, in combinato disposto con l'articolo 10, della Legge n. 45/2007.

[319] Al tempo fu inquadrato come uno degli assi del *Plan Nacional de Reformas* elaborato all'esito del Consiglio europeo del 2005, durante il quale si decise di inserire un chiaro riferimento alla Carta europea per le piccole imprese nella Strategia di Lisbona.

rural, stabilisce la concessione, in forma sempre concorsuale, di sovvenzioni a categorie di soggetti, come organizzazioni professionali agricole, organizzazioni di donne per il rurale, associazioni e organizzazioni rappresentative dei settori dell'agricoltura, dell'allevamento e della selvicoltura, in grado di creare e mantenere posti di lavoro[320].

Infine, si segnala il Real Decreto del 5 ottobre 2018, n. 1234, *por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ)*, con il quale il Governo ha regolato la concessione di sovvenzioni a favore degli enti locali per il finanziamento di progetti di impiego nei piccoli comuni più colpiti dalla sfida demográfica in attuazione della ENRD.

A livello autonomico, tra le leggi precipuamente orientate al contrasto dello spopolamento rurale, spicca la Legge del 7 maggio 2021, n. 2, *de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural* in Castiglia-La Mancia, la quale inserisce il sistema di aiuti e sovvenzioni di cui all'articolo 22 tra i principi applicabili all'ambiente rurale[321]. Concretamente, i regolamenti e i bandi per la concessione di aiuti e sovvenzioni di livello autonomico dovrebbero includere criteri di incentivazione positiva e misure di sostegno specifico a favore dei partecipanti provenienti da zone scarsamente spopolate o a rischio di spopolamento quali: fissazione di linee di sostegno specifico per tali zone; riserva di una parte del credito totale dei bandi a favore dei progetti da sviluppare nelle aree rurali; incrementi percentuali dal 20% al 40% dell'intensità degli aiuti a favore dei progetti in zone caratterizzate da spopolamento estremo; assegnazione di punti aggiuntivi nei procedimenti concorrenziali, dal 20% al 40% del totale del punteggio, a favore dei progetti in zone caratterizzate da spopolamento estremo.

---

[320] In questo caso, poiché beneficiarie della sovvenzione non sono le imprese, bensì organizzazioni del terzo settore, non è detto che siano integrati gli estremi di un aiuto di Stato. Tuttavia, come specifica PASTOR-MERCHANTE, Fernando, *op. cit.*, p. 304, il fatto che i destinatari delle sovvenzioni siano persone fisiche o associazioni ed organizzazioni del terzo settore, la cui attività non è considerata di tipo economico, non esclude necessariamente il loro inquadramento come aiuti statali se generano un vantaggio indiretto a favore di alcune imprese.

[321] Nell'ordinamento spagnolo, le sovvenzioni sono definite dall'articolo 2, comma 1, della Legge del 17 novembre 2003, n. 38, *General de Subvenciones*, come conferimenti di denaro a carico di fondi pubblici realizzati a favore di soggetti pubblici o privati, senza controprestazione diretta da parte di coloro che li ricevono, al fine di promuovere un'attività di pubblica utilità o un interesse sociale o un fine pubblico. Il diritto italiano, invece, non conosce una definizione giuridica di sovvenzione. *Cfr.* CIPPITANI, Roberto, "Il concetto giuridico di sovvenzione nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale", *Contratto e Impresa Europa*, n. 1, 2011, p. 338.

La citata Legge n. 7/2022 sullo sviluppo rurale dei Paesi Baschi qualifica il *fomento* dell'attività agricola, zootecnica e forestale come uno strumento essenziale per il mantenimento e lo sviluppo della popolazione nello spazio rurale in quanto, come si ricava dal tenore letterale delle disposizioni, lo spazio rurale occupato dall'attività agricola costituisce il paesaggio più rappresentativo della Comunità Autonoma. Ciononostante, pur nel rispetto del settore primario –che resta fondamentale–, si ritiene necessario diversificare l'attività economica[322]. Ciò implica la promozione di attività come turismo sostenibile, salute e benessere, industria alimentare, gastronomia e ristorazione, ozio di avventura, energie rinnovabili, artigianato ecc. ovvero ad alto valore aggiunto, resilienti agli impatti derivanti dalle catene di somministrazione di materiali ed energie del mondo globalizzato, da una parte generatrici di ricchezza per i soggetti del mondo rurale e, dall'altra, strumenti per la realizzazione degli obiettivi climatici e ambientali[323]. Nell'ambito degli obiettivi settoriali, ci si limita a dichiarare il *fomento*, impulso, mantenimento, potenziamento ecc. di determinate attività ma senza specificare il concreto strumento di esecuzione –sovvenzioni, incentivi fiscali, altre forme di promozione–, salvo alcune eccezioni, come si vedrà più avanti.

Nell'ordinamento italiano, i primi aiuti di Stato incasellabili nell'attività di promozione, destinati ad incidere sul contrasto dello spopolamento rurale, sono contenuti nella Legge del 1° dicembre 2015, n. 194, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*. Difatti, anche se la normativa ha per oggetto la fissazione di «principi per l'istituzione di un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, finalizzato alla tutela delle risorse genetiche di interesse alimentari ed agrario dal rischio di estinzione e di erosione genetica», lo spopolamento rurale viene in rilievo in via tangenziale perché, secondo il legislatore, il patrimonio agroalimentare esercita un ruolo sulla mitigazione del fenomeno[324]. La citata Legge ha istituito un Fondo per la tutela della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, finalizzato all'erogazione di contributi a sostegno di progetti, selezionati per mezzo di procedure ad evidenza pubblica, per

---

[322] V. l'articolo 4 della Legge n. 7/2022 della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi.

[323] V. l'articolo 5, lettera B), della Legge n. 7/2022 della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi.

[324] Articolo 1 della Legge n. 194/2015. In particolare, al comma 2, afferma: «La tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare sono perseguite anche attraverso la tutela del territorio rurale, contribuendo a limitare i fenomeni di spopolamento e a preservare il territorio da fenomeni di inquinamento genetico e di perdita del patrimonio genetico». Sempre in tema di agricoltura, possono essere menzionate altre sovvenzioni in grado di incidere sul contrasto dello spopolamento rurale pur in assenza di espresso riferimento da parte del legislatore. In particolare, la legge di bilancio 2020 prevede: all'articolo 1, commi 504-506, la concessione di mutui a tasso zero in favore di iniziative finalizzate allo sviluppo ed al consolidamento di aziende agricole condotte da imprenditrici agricole; al comma 507, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e alimentari (oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), del Fondo per la competitività delle filiere agricole, per l'erogazione di aiuti alle imprese che sottoscrivono i contratti di filiera.

il finanziamento delle azioni dei cosiddetti agricoltori e allevatori custodi –agricoltori che, nell'ambito dell'azienda agricola ovvero *in situ*, si impegnano alla conservazione delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario rispettivamente locali e animali–[325].

Tra gli interventi che contrastano lo spopolamento rurale deve essere ricordato anche il Decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, il quale, pur non menzionando esplicitamente il ripopolamento tra le sue finalità, incentiva la restanza al Sud –la porzione del territorio italiano più afflitta da dinamiche di sotto-sviluppo, compreso lo spopolamento– dei giovani imprenditori del Mezzogiorno attraverso un sistema di sovvenzioni, denominato «Resto al Sud», da destinarsi nelle forme del contributo a fondo perduto e del contributo in conto interessi.

Più recentemente, il legislatore ha istituito un apposito fondo di sostegno ai comuni marginali, complementare alla SNAI, al fine di: «favorire la coesione sociale e lo sviluppo economico nei comuni particolarmente colpiti dal fenomeno dello spopolamento e per i quali si riscontrano rilevanti carenze di attrattività per la ridotta offerta di servizi materiali e immateriali alle persone e alle attività economiche»[326]. Gli aiuti erogati possono tradursi in sovvenzioni a copertura di parte delle spese di gestione o iniziative che agevolino la ristrutturazione, l'ammodernamento, l'ampliamento per l'innovazione di attività artigianali e commerciali (i cosiddetti contributi a fondo perduto e contributi in conto capitale)[327].

A livello regionale, l'articolo 10 della Legge Regionale Abruzzo 15 marzo 2021, n. 5, *Norme per la promozione e la valorizzazione della birra agricola artigianale*, sulla scia della

---

[325] Articolo 10 della Legge n. 194/2015. Criteri e modalità di funzionamento del fondo sono contenuti nel Decreto Ministeriale del 6 novembre 2019, n. 11213.

[326] Articolo 1, comma 196, legge di bilancio 2021. Il Fondo, con una denominazione diversa –Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei comuni delle aree interne–, è stato istituito dalla legge di bilancio 2020. A seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, il Decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, ha previsto un incremento del finanziamento per l'annata 2020 al fine di consentire ai comuni presenti nelle aree interne di fronteggiare le maggiori necessità di sostegno del settore artigianale e commerciale conseguenti al manifestarsi dell'epidemia, nonché, nella misura di ulteriori 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, al fine di realizzare interventi di sostegno alle popolazioni residenti nei comuni svantaggiati. Ai sensi degli articoli 65*quater* e 65*quinquies* della legge di bilancio 2018 e seguenti modifiche, agli oneri derivanti dal fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). Come già esposto nei paragrafi 4.2.1.2., infatti, i progetti di sviluppo locale adottati nell'ambito della SNAI non sono finanziati soltanto con i fondi europei ma anche con i fondi nazionali e regionali.

[327] Articolo 4, comma 1, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 2020, *Ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi ai comuni delle aree interne, a valere sul Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022*. Com'è stato evidenziato *supra* nel testo, i trasferimenti di capitale o di fondi tra amministrazioni non sono qualificabili come attività di cooperazione e assistenza inter-amministrativa bensì come attività di promozione quando un aiuto di Stato a favore di un'amministrazione di livello inferiore è trasferito, a sua volta, a vantaggio di alcune imprese.

Legge Regionale Campania 24 giugno 2020, n. 16, *Misure a sostegno della agricoltura di qualità e del patrimonio agro-alimentare nel settore della produzione di birra agricola e artigianale*, riconosce prioritariamente ai soggetti che effettuano la produzione birraia in territori montani e nelle aree interne a rischio spopolamento (articolo 5, comma 4, lettera d)), il sostegno per interventi di ristrutturazione e ammodernamento degli impianti per la produzione e conservazione del prodotto, nonché l'incentivo per l'acquisto di macchinari e strumenti di dotazione (articolo 5, comma 1).

Oltre alle sovvenzioni, un'altra categoria di aiuti –benefici e sgravi fiscali– è posta prevalentemente a sostegno delle imprese. Attraverso di essi, si cerca di stimolare: l'investimento per fini specifici (come l'alloggio o l'installazione di fabbriche nelle aree depresse) o la collaborazione da parte di persone fisiche ed imprese per fini di interesse pubblico (il restauro, la conservazione e l'ampliamento del patrimonio artistico, attività sociali e culturali ecc.)[328].

Nell'ordinamento italiano, ad esempio, la Legge Regionale Molise del 3 marzo 2009, n. 9, *Incentivi a favore dei piccoli Comuni molisani atti a contrastarne lo spopolamento ed a favorirne la ripopolazione*, prevede agevolazioni tributarie e interventi volti al sostegno delle attività commerciali e artigianali nei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti[329]. La medesima tipologia di intervento è contemplata dalla Legge Regionale Lazio 7 agosto 2020, n. 9, *Tutela e valorizzazione dei piccoli comuni*, la quale stabilisce agevolazioni tributarie di propria competenza e interventi volti al sostegno delle attività commerciali e imprenditoriali nei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti[330].

Similmente, nell'ordinamento spagnolo, la Legge del 29 marzo 2019, n. 7, *de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo* nell'Aragona, prevede espressamente lo studio di incentivi fiscali a favore dei lavoratori e dei professionisti autonomi dei comuni con meno di 5.000 abitanti e reddito inferiore a 25.000 euro, con lo scopo di migliorare l'articolazione territoriale, contrastare lo spopolamento e agevolare il ricambio generazionale nell'ambiente rurale[331]. Anche la Legge del 5 febbraio 2021, n. 5, *de impulso demográfico*, della Galizia, all'articolo 97, prevede riduzioni fiscali autonomiche per l'avviamento di nuove imprese, mentre la citata Legge n. 2/2021 della Castiglia-La Mancia stabilisce benefici fiscali specificamente rivolti ai contribuenti che risiedono nelle zone rurali. Da ultimo, anche l'articolo 6, lettera D)-XI, della citata Legge n. 7/2022 dei Paesi Baschi ordina lo sviluppo di una politica

[328] Si tratta della definizione di aiuti e sgravi fiscali di SÁNCHEZ MÓRON, Miguel, *op. cit.*, p. 821.

[329] Articolo 6 della Legge Regionale Molise n. 9/2009.

[330] Articolo 10, comma 1, della Legge Regionale Lazio n. 9/2020.

[331] Articolo 26.2 della Legge n. 7/2019 della Comunità Autonoma dell'Aragona.

fiscale che permetta di potenziare le attività esistenti e favorisca l'insediamento di nuove attività, anche non prettamente agricole, nell'ambiente rurale.

Infine, nell'ordinamento italiano, sono state create aree onnicomprensive delle misure di promozione (tanto sovvenzioni quanto misure fiscali): Zone Economiche Speciali (ZES). Si tratta di porzioni di territorio all'interno delle quali sono create condizioni favorevoli dal punto di vista economico, finanziario e amministrativo per lo sviluppo delle imprese in alcune aree del Paese[332]: l'articolo 4, comma 1, del citato Decreto-legge n. 91/2017 prevede benefici fiscali, termini procedimentali ridotti e adempimenti semplificati a favore delle imprese che operano per la crescita delle ZES[333]; ai fini dello sviluppo di grandi investimenti delle imprese insediate nelle ZES, l'articolo 34 del Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*, ha istituito un *Piano grandi investimenti – ZES*, le cui risorse già destinate per le annualità 2020-2021 sono utilizzate per il Fondo cresci al Sud, previsto dalla legge di bilancio 2020 (articolo 1, commi 321-326, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160), al fine di rafforzare ed ampliare il sostegno al tessuto economico-produttivo delle regioni del Mezzogiorno[334].

4.2.3.3. Altri strumenti di promozione

Ulteriori strumenti, non classificabili propriamente come aiuti, sono stati adoperati per promuovere l'attività economica nelle aree rurali. SÁNCHEZ MÓRON li definisce aiuti indiretti, ossia una varietà di azioni amministrative che producono uno stimolo o un vantaggio economico per quanti ne beneficiano, come ad esempio le attività pubbliche di propaganda o

---

[332] Secondo CARUSO, Giovanni Maria, e BEFANI, Guido, "L'urbanistica e lo spopolamento in Italia", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, p. 361, le ZES rappresentano un modello cui ispirarsi per fronteggiare i fenomeni di spopolamento.

[333] Misure simili sono previste in Portogallo: il *Programa de Captaçao de Investimento Para o Interior*, approvato dal Decreto-legge dell'11 settembre 2018, n. 111, riconosce gli investimenti aziendali che, a determinate condizioni, creano nuovi posti di lavoro nelle aree interne del Paese attraverso la semplificazione dei procedimenti amministrativi necessari a realizzare i medesimi investimenti; il *Programa de Valorizaçao do Interior* – ridenominazione del precedente *Programa Nacional para a Coesão Territorial*– adottato dalla Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 72/2016, con lo scopo di individuare un pacchetto di misure di contrasto dello spopolamento nell'entroterra, ha suggerito la creazione di una *Linha de Desenvolvimento Local e Valorizaçao do Interior* –misura 2.70– che corrisponde un sostegno finanziario alle piccole e medie imprese di recentemente costituzione nell'entroterra. *Cfr.* COSTA GONÇALVES, Pedro, e TRALHÃO, Mariana, *op. cit.*, pp. 520-521.

[334] Il Fondo cresci Sud effettua operazioni di investimento diretto a sostegno della competitività e della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese che operano nelle regioni meridionali. Analogo scopo è quello perseguito dal Fondo imprese Sud, istituito dalla legge di bilancio 2018 (articolo 1, commi 897-903, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205), che opera investendo nel capitale delle piccole e medie imprese, unitamente e contestualmente a investitori privati indipendenti. Tali misure sono a carico dell'FSC, nel quale sono inscritte le risorse finanziarie nazionali aggiuntive, rispetto a quelle del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, destinate ad attuare l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economici e sociali tra le diverse aree del Paese.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

pubblicità di prodotti o servizi di carattere privato, l'organizzazione di esposizioni, fiere o eventi simili, l'acquisizione di beni e servizi da parte dell'Amministrazione con il fine di dare impulso alle imprese che li producono o prestano ecc.[335] Tra questi spicca la contrattazione pubblica quando, pur non essendo uno strumento di promozione, è utilizzata con il fine di incentivare, proteggere o favorire determinate iniziative private[336].

In Spagna, per esempio, l'articolo 21 della citata Legge n. 2/2021 della Castiglia-La Mancia esprime l'impegno della Comunità Autonoma nell'utilizzo dei contratti pubblici come strumento per il contrasto dello spopolamento rurale e la promozione dello sviluppo rurale equilibrato mediante l'appoggio offerto alle attività economiche, lo sviluppo imprenditoriale, la promozione dell'occupazione e l'uso sostenibile delle risorse disponibili. In particolare, è previsto che gli enti del settore pubblico regionale, nel quadro della normativa vigente in materia di appalti pubblici, recepiscano nei capitolati d'oneri requisiti e specifici criteri sociali e ambientali che impulsano il miglioramento dell'ambiente rurale, favorendo gli acquisti di prossimità, l'uso di prodotti locali, biologici, freschi e di stagione, nonché prodotti protetti da marchi regionali di qualità differenziata, la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la gestione forestale sostenibile, le energie rinnovabili e il risparmio energetico[337]. L'articolo 6.3, lettera B)-X della Legge n. 7/2022 della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi cita il *fomento* della contrattazione pubblica responsabile con l'obiettivo di dare priorità ai criteri sociali e ambientali in materia di agricoltura, silvicoltura e alimentazione.

Similmente, anche l'Italia, con la Legge del 6 ottobre 2017, n. 158, *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*, rivolgendosi direttamente alle amministrazioni dei comuni con meno di 5.000 abitanti, prescrive che, nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva, l'utilizzo dei prodotti agricoli e alimentari biologici e di quelli provenienti da filiera corta o a chilometro utile in quantità superiori ai criteri ambientali minimi costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione[338]. Ulteriori misure di promozione sono previste sempre in ambito agroalimentare: l'articolo 12 dispone che i comuni con meno di 5.000 abitanti debbano destinare apposite aree comunali alla realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta e fare in modo da predisporre spazi loro riservati presso gli esercizi della grande distribuzione

---

[335] SÁNCHEZ MÓRON, Miguel, *op. cit.*, p. 822.

[336] Sul tema, *cfr.* COSTA GONÇALVES, Pedro, e TRALHÃO, Mariana, *op. cit.*, pp. 517-536; BETETOS AGRELO, Noelia, "El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.*, (eds.), *op. cit.*, pp. 493-506.

[337] Articolo 21, commi 1 e 2, della Legge n. 2/2021 della Comunità Autonoma della Castiglia-La Mancia.

[338] Art. 11, comma 3, della Legge n. 158/2017.

commerciale; l'articolo 6 prevede la realizzazione di circuiti ed itinerari turistico-culturali ed enograstronomici presso le stazioni ferroviarie disabilitate o le case cantoniere della società Anas S.p.a., dove i contadini possono divulgare il sapere sulle varietà locali.

4.2.4. Strumenti di cooperazione per la prestazione dei servizi pubblici

La nozione di servizio pubblico formulata dalla dottrina spagnola identifica tutte le attività prestazionali di titolarità pubblica delle quali i cittadini possono beneficiare *uti singoli* o come utenti[339], quali educazione, sanità pubblica, previdenza sociale e servizi sociali *stricto sensu*, trasporto, fornitura di acqua e gestione dei rifiuti, servizi pubblici culturali (biblioteche, musei, spettacoli musicali) e sportivi ecc.[340]. Anche la dottrina italiana tende ad utilizzare una nozione soggettiva di servizio pubblico, come «complessa relazione che si instaura tra soggetto pubblico, che organizza una offerta pubblica di prestazioni, rendendola doverosa, e utenti (E. Ferrari). Tale relazione ha dunque ad oggetto le prestazioni di cui l'amministrazione, predefinendone i caratteri attraverso la individuazione del suo "ritmo" e, cioè, del programma del servizio, garantisce, direttamente o indirettamente, l'erogazione, al fine di soddisfare in modo continuativo e rispettando il principio della parità di trattamento i bisogni della collettività di riferimento, in capo alla quale sorge di conseguenza una aspettativa giuridicamente rilevante»[341].

Come precedentemente emerso, la carenza di alcuni servizi pubblici –la cosiddetta massa critica– costituisce una delle cause dello spopolamento rurale o, perlomeno, un carattere identificativo delle aree rurali attraversate dal fenomeno. Per questo motivo, la ENRD sancisce tra i suoi obiettivi trasversali la garanzia di un'adeguata prestazione di servizi essenziali a tutta la popolazione in condizioni di equità, secondo le caratteristiche di ciascun territorio[342], mentre

---

[339] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *op. cit.*, p. 792.

[340] COSCULLUELA MONTANER, Luis, *op. cit.*, p. 717.

[341] CASETTA, Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 685. PERFETTI, Luca R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, Padova, 2001, p. 298, ha proposto anche un'interessante nozione oggettiva di servizio pubblico, consistente nell'attività economica dei privati relativa alla «prestazione dei servizi intesi a realizzare le condizioni che consentano la piena esplicazione della dimensione non *self executing* delle libertà e dei diritti sanciti dalla Costituzione». Tale nozione oggettiva, tuttavia, è stata criticata da VILLATA, Riccardo, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2008, p. 6, in quanto non permetterebbe di stabilire una soglia tra la realizzazione di libertà fondamentali e il fine personale dell'imprenditore; per questo motivo, anche quando l'attività è concretamente svolta da un soggetto privato, dovrebbe essere imputabile alla Pubblica Amministrazione per poter essere qualificata come pubblico servizio. *Cfr.* DELSIGNORE, Monica, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 39.

[342] *Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico*, *cit.*, p. 37. Secondo i dati riportati

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

una delle linee d'azione della SNAI è la garanzia dei servizi di base nelle aree interne, nonché il monitoraggio dei livelli essenziali e della qualità dell'offerta dei medesimi[343].

Come si vedrà nei prossimi paragrafi, gli strumenti attraverso i quali si pretende di agire nel settore dei servizi pubblici nell'ambito delle recenti politiche di contrasto dello spopolamento rurale sono inquadrabili nella cosiddetta cooperazione, la quale è considerata una delle possibili relazioni tra soggetti pubblici nell'ambito dell'organizzazione amministrativa[344], segnatamente nell'assistenza economica per la prestazione ed il miglioramento dei servizi pubblici e nelle formule di gestione associata degli stessi.

4.2.4.1. Assistenza economica

L'assistenza economica, ossia il trasferimento di risorse economiche dalle amministrazioni superiori alle amministrazioni inferiori, è all'ordine del giorno e, talvolta, costituisce un compito istituzionalizzato di alcuni enti territoriali[345]. Tuttavia, in ragione dello squilibrio territoriale relativo alla presenza o alla qualità di alcuni servizi pubblici, speciali misure di assistenza economica per la prestazione degli stessi sono state previste dalle recenti politiche per il contrasto dello spopolamento rurale.

I trasferimenti europei alle aree rurali nel campo dei servizi pubblici promanano dalle stesse fonti degli aiuti pubblici per la promozione dell'iniziativa economica privata, essendo concessi all'interno della politica settennale di coesione e della PAC[346], e sono diretti al finanziamento dei servizi pubblici nelle aree rurali secondo le indicazioni degli Stati. Come si vedrà, sia la Spagna che l'Italia puntano soprattutto all'estensione della connettività in banda larga e ultra-larga e alla digitalizzazione dei servizi pubblici. Anche l'assistenza economica di origine statale, ovvero prevista dagli strumenti nazionali di contrasto dello spopolamento rurale, è integrata dal contributo europeo offerto, negli ultimi anni, dal *Next Generation EU* –lo strumento finanziario per far fronte alla pandemia da Covid-19– secondo gli indirizzi dei corrispondenti piani nazionali di ripresa e resilienza: si punta alla massa critica dei servizi

---

nel documento, a p. 20, i cittadini attribuiscono elevata importanza sia al miglioramento della qualità nella prestazione dei servizi nei municipi con problemi di spopolamento (91,8%) sia alla promozione degli aiuti all'attività economica e dell'impiego nelle aree di rischio demografico (91,7%).

[343] *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, *cit.*, p. 34.

[344] SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pp. 266-268.

[345] ID., *op. cit.*, p. 267. È il caso, ad esempio, delle province spagnole, le quali, conformemente all'articolo 36.2 della Legge del 2 aprile 1985, n. 7, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, prestano la loro assistenza ai comuni, specialmente quelli di minore capacità economica e di gestione.

[346] Poiché gli strumenti di cooperazione per la prestazione dei servizi pubblici promanano dalla stessa fonte degli aiuti europei nell'ambito dell'attività di promozione, per comprendere come la politica di coesione e la PAC abbiano integrato tra i loro obiettivi il contrasto dello spopolamento rurale, si rinvia al paragrafo 4.2.3.2.1.

pubblici come trasporto, sanità ed educazione. Infine, elementi di assistenza economica per la prestazione dei servizi pubblici a favore dei comuni rurali spopolati sono stati previsti anche a livello regionale e autonomico dalle leggi di contrasto dello spopolamento rurale: le comunità autonome spagnole si concentrano su specifici servizi pubblici di competenza anche comunale, come l'apertura di mense scolastiche e sostegno agli asili nido nei piccoli comuni, mentre le regioni italiane tendono a sostenere economicamente centri multifunzionali di una pluralità di servizi.

4.2.4.1.1. Politiche europee

Nel periodo di programmazione 2014-2020, l'Accordo di Partenariato spagnolo relativo alla politica di coesione, finanziata con il FEAGA e con i Fondi SIE, concentrò gli interventi relativi ai servizi pubblici nelle aree rurali nel contesto dell'Obiettivo Tematico 2 («Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime»)[347]. In particolare, il documento prevedeva che con carattere eccezionale e debitamente giustificato, i Fondi SIE avrebbero potuto finanziare gli investimenti atti a coprire con la banda ultra-larga le aree rurali, distribuendo le risorse economiche tra le comunità autonome in funzione della disparità di copertura presente in quel momento; inoltre, si focalizzava su alcuni servizi pubblici, come l'istruzione, la cui prestazione nelle aree rurali poteva essere migliorata mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)[348].

Anche l'Accordo di Partenariato dell'Italia stipulato per il periodo 2014-2020, all'interno dell'Obiettivo Tematico 2, conteneva un focus sulle aree rurali: intendeva promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle TIC nelle zone rurali al fine di ridurre i divari digitali nei territori e diffondere la connettività in banda larga e ultra-larga avvalendosi delle risorse del FESR con il concorso del FEASR[349]. Inoltre, l'Obiettivo Tematico 7 («Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete») indirizzava la politica di coesione verso il rafforzamento delle connessioni delle aree interne e rurali nel settore dei trasporti, contribuendo al potenziamento dei collegamenti con i principali assi viari e ferroviari esistenti. In particolare, tramite il FESR, si intendeva completare gli

[347] Tra gli altri interventi in materia di servizi pubblici nelle aree rurali si può menzionare, ad esempio, quello di cui all'Obiettivo Tematico 4, sul sostegno alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori: mediante un *commuting* ben pianificato, si sarebbe potuta promuovere una connessione tra l'urbano e il rurale efficiente energeticamente ovvero il trasporto ciclabile e pedonale. *Cfr. Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, *cit.*, pp. 80 e ss.

[348] *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, *cit.*, p. 90.

[349] *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, *cit.*, pp. 143 e 147.

interventi già avviati e realizzare interventi selettivi sull'infrastruttura viaria volti a rimuovere strozzature e barriere[350]. Infine, nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 10 («Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente») era menzionato il potenziamento dell'accessibilità ai servizi dell'istruzione e socio-educativi nelle aree rurali e interne[351].

In linea di continuità, nell'ambito della politica di coesione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, da finanziare mediante i fondi FESR, FSE+, FC e FEAMPA, l'Accordo di Partenariato della Spagna ha ribadito il contributo che la digitalizzazione dei servizi pubblici, propria dell'obiettivo di *policy* 1 (OP1) («Un'Europa più intelligente e competitiva attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente, innovativa e basata sul digitale»), può apportare alla sfida demografica. Pertanto, ci si prefigge di investire, mediante il FESR, sull'estensione della banda ultra-larga, fissa e mobile, alle zone ad alta ruralità e prive di connettività[352]. Interventi nel settore dei servizi pubblici rientrano anche nel già citato OP5.2, relativo allo sviluppo rurale, nell'ambito del quale è prevista la possibilità di programmare azioni che tentano di affrontare le sfide demografiche per mezzo di strategie territoriali integrate e partecipative, in linea con la visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE[353].

Le stesse tipologie di misure si possono ritrovare nell'Accordo di Partenariato dell'Italia per il periodo 2021-2027. Gli interventi finanziati con le risorse della coesione all'interno dell'OP1 sono tesi a completare la connettività locale con soluzioni tecnologiche mirate e appropriate per i territori meno popolati, marginali, rurali, montani ed insulari minori ed è sostenuta la copertura in fibra degli insediamenti abitativi e produttivi, privilegiando l'accesso nelle strutture di comunità e di servizio e le connessioni di ultimo miglio[354]. In questo contesto, si segnala anche il contributo del PNRR il quale, nell'ambito della missione M.1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente C.2 (Banda ultra-larga e connessioni veloci), prevede un investimento finalizzato a garantire la connettività ultra-larga a tutto il territorio nazionale entro il 2026[355]. All'interno dell'OP5, invece, i fondi dell'Accordo di Partenariato devono operare in maniera coordinata ed integrata con il FEASR. In particolare, il FESR e il FSE+ possono contribuire alle strategie di sviluppo locale proprie

---

[350] *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, *cit.*, pp. 188-189.

[351] *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, *cit.*, p. 221.

[352] *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, *cit.*, pp. 80 e ss.

[353] *Acuerdo de Asociación de España 2021-2027*, *cit.*, pp. 120 e ss.

[354] *Accordo di Partenariato Italia 2021-2027*, *cit.*, p. 21.

[355] *Ibidem*. *Cfr.* https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/reti-ultraveloci-banda-ultra-larga-e-5G.html, consultato il 6 marzo 2023.

della PAC la quale, nonostante la vocazione prettamente agricola, contempla una serie di interventi nel campo dei servizi per le popolazioni rurali[356].

Difatti, già nel quadro del ciclo di programmazione 2014-2020 della PAC, l'articolo 20, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1305/2013 prevedeva la sovvenzione di interventi per l'installazione di «servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali». La gamma degli interventi finanziabili sotto l'ombrello della misura era molto ampia e suscettibile di comprendere l'introduzione o il miglioramento della banda larga, dei servizi di amministrazione online, dei servizi di base –nei quali rientrano anche le attività culturali e ricreative–, la manutenzione, il restauro e la riqualificazione del patrimonio culturale e naturale ecc.[357].

Nel caso della Spagna, il PNDR aveva declinato questa misura nella realizzazione, mediante sovvenzione, dei cammini naturali –itinerari naturali ed infrastrutture verdi che attraversano la geografia spagnola–[358], mentre si deve alle comunità autonome lo sviluppo dei servizi pubblici a più ampia portata. Per esempio, il PDR della Galizia, per il periodo 2014-2020, aveva pianificato l'erogazione di sovvenzioni per la realizzazione di piccole infrastrutture idriche ed energetiche basate su energia rinnovabile, nonché connesse all'efficienza energetica, banda larga, servizi di base di tipo locale (servizi assistenziali, servizi culturali, centri di servizi, servizi di comunicazione) infrastrutture turistiche ecc.[359].

---

[356] *Accordo di Partenariato Italia 2021-2027*, *cit.*, p. 47.

[357] Si trattava di:
«a) la stesura e l'aggiornamento di piani di sviluppo dei comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali e dei servizi comunali di base, nonché di piani di tutela e di gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico;
b) gli investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico;
c) l'installazione, il miglioramento e l'espansione delle infrastrutture a banda larga, nonché la fornitura di accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione online;
d) investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura;
e) investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala;
f) studi e investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico, compresi gli aspetti socioeconomici di tali attività, nonché azioni di sensibilizzazione in materia di ambiente;
g) investimenti finalizzati alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati o altri impianti situati all'interno o nelle vicinanze di centri rurali, al fine di migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali del territorio interessato».

[358] *Programa Nacional de Desarrollo Rural*, *cit.*, M07, pp. 321 e ss.

[359] *Programa de Desarrollo Rural* - Galicia, versione 7.1, 22 giugno 2021, https://pdr-mediorural.xunta.gal/sites/default/files/2021-10/PDR%202014_2020%20versi%C3%B3n%207.1.pdf, consultato il 16 agosto 2023, M07, pp. 868 e ss.

Nel caso dell'Italia, l'impegno a favore della realizzazione e del miglioramento dei servizi pubblici era esteso ben oltre le aree interne della SNAI ed era declinato a seconda delle specifiche esigenze regionali. Per esempio, considerando il PSR della Puglia, gli interventi finanziabili concernevano anche la viabilità comunale, la realizzazione di impianti di videosorveglianza per la sicurezza, il restauro e la riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi[360].

Un richiamo ai servizi di base è contenuto oggi anche nell'articolo 73 del Regolamento (UE) n. 2021/2115, sul sostegno agli investimenti nell'ambito della PAC 2023-2027. In particolare, è stabilito che gli Stati membri possano sostenere il 100% delle aliquote per gli investimenti nei servizi di base nelle zone rurali e nelle infrastrutture nei settori agricolo e forestale[361].

Nel PEPAC spagnolo questo sostegno è stato attuato tramite la programmazione di un regime di sovvenzioni da erogare alle comunità autonome affinché destinino gli aiuti ad amministrazioni pubbliche, nonché persone fisiche o giuridiche soggette al diritto privato in forma singola o associata, per la prestazione di servizi locali come comunicazioni, energia, salute, fornitura e risanamento delle acque (con esclusione dell'irrigazione), gestione dei rifiuti, educazione, cultura e ozio[362].

Anche il PSN italiano prevede di investire sulla realizzazione e sull'adeguamento di infrastrutture per le aree rurali ed interne, nell'ambito di un intervento attivabile dalle regioni e dalle provincie autonome, avendo come beneficiari i soggetti pubblici e privati in forma singola o associata, quali opere di viabilità (compresi i manufatti accessori, come l'illuminazione pubblica), reti idriche (con esclusione dell'irrigazione), infrastrutture telefoniche, infrastrutture turistiche (come percorsi escursionistici, segnaletica direzionale, strutture di riparo, servizi igienici, strutture di pregio paesaggistico e culturale), infrastrutture ricreative per attività sportive, culturali (inclusi teatri, musei, ecomusei ecc.) e servizi per l'infanzia, nonché infrastrutture informatiche (quali siti multimediali e piattaforme per la gestione di dati geografici inventariali, strumenti per la costruzione di scenari a scala territoriale ecc.). È

---

[360] *Programma di Sviluppo Rurale – Puglia*, versione 15.0, 28 luglio 2023, https://psr.regione.puglia.it/documents/33128/124411/Programma+di+Sviluppo+Rurale+%28PSR%29+Regione+Puglia+2014-2022+versione+15.0.pdf/feb952ab-349a-14c9-3c39-5358540f7eb4?version=1.0&t=1690891179611, consultato il 16 agosto 2023, M07, pp. 528 e ss.

[361] *Cfr.* articolo 73 del Regolamento (UE) n. 2021/2115, comma 4, lettera c)-ii).

[362] *Cfr. Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, *cit.*, codice di intervento 6872, pp. 1982 e ss. In tale sezione –investimenti non produttivi nei servizi di base nelle zone rurali– sono incluse anche le strategie *Smart Villages* o *Aldeas Intelligentes*, le quali intendono sfruttare i vantaggi della digitalizzazione per migliorare la prestazione dei servizi pubblici nell'ambiente rurale.

ribadito, in ogni caso, l'impegno al coordinamento con la SNAI, per mezzo dell'assistenza tecnica[363].

4.2.4.1.2. Interventi statali

Nell'ordinamento spagnolo, le DGRD richiedono la collaborazione e la coordinazione di tutti i livelli di governo per garantire una copertura adeguata nella prestazione dei servizi nel settore sanitario ed educativo, dei servizi sociali, dei servizi di assistenza alle persone non autosufficienti, di amministrazione, sicurezza, connettività, somministrazione di beni essenziali e mobilità[364]. Il 130MRT che, come si è già sottolineato, specifica le DGRD in 130 misure da finanziare prevalentemente tramite lo stanziamento di risorse del PRTR, oltreché di risorse statali, ordinate in 10 linee di intervento, affronta il tema del rafforzamento dei servizi pubblici e dell'impulso della decentralizzazione nell'asse 7: gli interventi previsti concernono la sicurezza pubblica, l'educazione, la ricerca scientifica, il servizio ferroviario, l'amministrazione della giustizia e il miglioramento dei servizi prestati dall'amministrazione generale dello Stato. L'asse 1, relativo alla transizione ecologica, si occupa di singoli servizi di competenza locale, quali le infrastrutture idriche, la gestione dei rifiuti e la lotta contro gli incendi[365].

Particolarmente rilevante è la *Disposición adicional trigesima* della Legge del 28 giugno 2022, n. 11, *General de Telecomunicaciones*. La norma attribuisce al governo il compito di sviluppare le misure tese a garantire l'universalizzazione dell'accesso a Internet a banda larga ad una velocità minima di 100 Mbit al secondo a prezzi accessibili per i cittadini, indipendentemente dalla loro ubicazione geografica. Secondo il legislatore nazionale, le tecniche di telecomunicazione più all'avanguardia costituiscono uno strumento fondamentale per consentire l'accesso ai nuovi servizi essenziali e di base, come il telelavoro, la telemedicina

[363] *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, *cit.*, codice di intervento SRD07, pp. 1058 e ss. Si tratta della sezione relativa agli investimenti in infrastrutture per l'agricoltura e per lo sviluppo socio-economico delle aree rurali.

[364] *Directrices Generales de la Estrategia*, *cit.*, p. 38. In realtà, la citata Legge n. 45/2007, all'articolo 2.1, lettera c), già evidenziava l'esigenza di mantenere e migliorare il livello demografico dell'ambiente rurale ed elevare il grado di benessere dei suoi cittadini attraverso la garanzia di servizi pubblici di base adeguati e sufficienti. In particolare, l'articolo 2.2, lettere c) e d), della stessa Legge, chiedeva alle pubbliche amministrazioni di dotare l'ambiente rurale delle infrastrutture e degli impianti pubblici essenziali –specialmente in materia di trasporti, energia, acqua e telecomunicazioni– e di potenziare l'accesso all'educazione, alla sanità e alla sicurezza cittadina, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dell'ambiente rurale.

[365] *Plan de Recuperación: 130 medidas frente al reto demográfico*, *cit.*, misure 1.8, 1.10 e 1.13.
Si deve menzionare anche l'asse 10 –relativo alle riforme normative ed istituzionali finalizzate ad affrontare la sfida demografica–, nell'ambito del quale è contenuta la proposta di redazione di uno statuto di base dei piccoli comuni. Sul tema si rinvia a: VELASCO CABALLERO, Francisco, "Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 15, 2022, pp. 23-48; CARBONELL PORRAS, Eloísa, "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 15, 2021, pp. 58-70.

e l'insegnamento on-line. Attraverso la connettività, si pretende di rafforzare la coesione sociale e territoriale, contribuendo ad affrontare la sfida demografica e a combattere lo spopolamento rurale.

Nell'ambito della SNAI italiana, il miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, sanità e mobilità tramite lo stanziamento di risorse nazionali costituisce la seconda linea d'azione, dopo i progetti di sviluppo locale, della strategia[366]. Al finanziamento statale si è aggiunto, di recente, il PNRR che, nell'ambito della missione M.5 (Inclusione e coesione), componente 3 (Rigenerazione urbana e servizi sociali e disabilità) ha previsto un investimento di 825 milioni di euro a supporto della SNAI. Questo si articola, in particolare, nel potenziamento dei servizi sociali e sanitari, specialmente nelle aree rurali con meno di 3.000 abitanti[367].

Parallelamente al processo attuativo della SNAI, è stata adottata la citata Legge n. 158/2017, con la quale lo Stato italiano ha stabilito che le amministrazioni pubbliche, ai vari livelli, possono promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento ed incentivare l'afflusso turistico[368].

In particolare, l'articolo 3, comma 2, ha previsto la predisposizione di un *Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni* ai fini dell'utilizzo del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, istituito dal comma 1 della stessa Legge. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 16 maggio 2022, in attuazione della Legge n. 158/2017, ha provveduto a disciplinare la predisposizione del citato Piano, destinandogli 10 milioni di euro per l'anno 2017 e 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023. Conformemente al citato Decreto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri

---

[366] In principio, la Legge 27 dicembre 2013, n. 147, articolo 1, comma 13 (legge di stabilità 2014) aveva messo a disposizione 90 milioni di euro per il miglioramento della qualità dei servizi essenziali. Tali risorse sono state poi integrate dalla Legge 23 dicembre 2014, n. 190, articolo 1, comma 674 (legge di stabilità 2015) con ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017 e, quindi, dalla legge di stabilità 2016 con ulteriori 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018. Con la legge di bilancio 2018, all'articolo 1, commi 895-896, la SNAI è stata finanziata da ulteriori 91,2 milioni di euro, di cui 30 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e 31,18 milioni per il 2021. Da ultimo, la legge di bilancio 2020, all'articolo 1 comma 314, ha incrementato di altri 200 milioni di euro la dotazione finanziaria, assegnando alla SNAI 60 milioni di euro per il 2021 e 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023. In tema di servizi pubblici e contrasto allo spopolamento, è intervenuta anche la legge di bilancio 2021, la quale, ai commi 203-205, ha stabilito che l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) destinerà, nell'ambito del piano triennale di investimenti immobiliari 2021-2023, l'ulteriore somma complessiva di 40 milioni di euro alla costruzione di scuole cosiddette innovative, dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio, in comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti compresi nei territori delle regioni Abruzzo, Campania, Molise, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna, precisando la finalità di contrastare il fenomeno dello spopolamento dei piccoli comuni del Mezzogiorno d'Italia.

[367] V. https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/strategia-nazionale-per-le-aree-interne.html, consultato il 6 marzo 2023.

[368] Articolo 1, comma 1, della Legge n. 158/2017.

provvede alla definizione di bandi pubblici che fissano i termini perentori di presentazione della domanda ed i criteri di selezione di progetti proposti dai piccoli Comuni, singolarmente o in forma associata[369], aventi ad oggetto: «interventi finalizzati alla tutela dell'ambiente del patrimonio culturale e del paesaggio, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici, alla promozione dello sviluppo economico e sociale e l'insediamento di nuove attività produttive, nonché, interventi finalizzati alla ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale»[370].

L'articolo 15, comma 1, della Legge n. 158/2017 ha previsto anche che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, coerentemente con la SNAI, possa predisporre un *Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane*, con particolare riguardo al collegamento dei plessi scolastici ubicati nelle aree rurali e montane, all'informatizzazione e alla progressiva digitalizzazione delle attività didattiche e amministrative che si svolgono nei medesimi plessi. Il Piano, tuttavia, non è ancora stato adottato.

4.2.4.1.3. Trasferimenti regionali

Nel caso della Spagna, l'assistenza delle comunità autonome predisposta da interventi puntuali si somma a quella già fornita dalle province su previsione dell'articolo 36.2 della citata n. 7/1985, mediante il principale strumento di cooperazione economica da parte delle *diputaciones* ai comuni, ossia il *Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal*. Per esempio, la citata Legge n. 5/2021 della Galizia prescrive alla *consejería* competente in materia di politica sociale di dare impulso a formule di prestazione dei servizi che permettano ai comuni con meno di 5.000 di sostenere gli asili nido[371], mentre la citata Legge n. 2/2021 della Castiglia-La Mancia attribuisce all'amministrazione autonomica l'obbligo di aprire, in collaborazione con le amministrazioni locali, mense scolastiche nell'ambiente rurale[372].

---

[369] *Cfr.* gli articoli 3, comma 2, e 2, comma 2, del DPCM 16 maggio 2022.

[370] Articolo 3, comma 5, del DPCM 16 maggio 2022.

[371] Articolo 83 della Legge n. 5/2021 della Comunità Autonoma della Galizia.

[372] Articolo 32.2 della Legge n. 2/2021 della Comunità Autonoma della Castiglia-La Mancia.

In Italia, invece, può essere menzionata la Legge Regionale Marche del 3 agosto 2020, n. 41, *Interventi a favore delle aree montane disagiate e disposizioni in materia di turismo*, la quale, all'articolo 2, al fine di contrastare l'abbandono dei centri abitati, prevede la concessione di contributi per garantire la presenza sul territorio di centri multifunzionali per il mantenimento e l'incremento dell'offerta dei «servizi minimi indispensabili» –commercio di prodotti alimentari e non alimentari, di prodotti sanitari e di farmaci da banco, servizi per la spesa a domicilio, tabaccheria, edicola, servizi bancari e postali, pagamento utenze e tributi, servizi pubblici per il trasporto e la relativa biglietteria, gestione pratiche online, servizio di informazioni turistiche, servizi per la promozione del territorio anche con il commercio elettronico di prodotti locali–[373]. Ancora, la citata Legge Regionale Lazio n. 9/2020, sulla tutela e la valorizzazione dei piccoli comuni, attribuisce alla Regione il compito di concorrere alle spese per l'uso di locali da destinare alla prestazione di una pluralità di servizi, quali servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, per lo svolgimento di attività di formazione, assistenza agli anziani, co-working giovanile, sportiva dilettantistica, di volontariato e di associazionismo culturale[374]. Oltre all'assistenza economica, la Legge Regionale Lazio n. 9/2020, all'articolo 4, comma 1, prescrive alla Regione l'obbligo di fornire assistenza tecnica ai piccoli comuni per l'elaborazione e la gestione dei progetti europei, al fine di favorire l'accesso ai fondi dell'Unione europea, secondo i criteri e le modalità stabilite nel *Piano triennale per la riqualificazione dei Piccoli Comuni*, previsto dall'articolo 13 della stessa Legge e approvato il 18 ottobre 2022.

4.2.4.2. Formule di gestione associata dei servizi pubblici

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, posto il ruolo chiave della Provincia nella prestazione dei servizi pubblici locali in virtù delle proprie competenze tanto come erogatore diretto quanto come soggetto cooperatore[375], non vige un obbligo giuridico di prestazione

[373] Articolo 2 della Legge Regionale Marche n. 41/2020.

[374] Articolo 4, comma 2, della Legge Regionale Lazio n. 9/2020. La disposizione riprende la formulazione dell'articolo 2 della Legge statale n. 158/2017, il quale dà alle regioni e alle province la facoltà di concorrere alle spese necessarie alla prestazione dei servizi da parte dei centri multifunzionali.

[375] In concreto, ai sensi dell'articolo 36.1, lettere b), c), e g), della citata Legge n. 7/1985, la *Diputación* deve garantire la prestazione: dei servizi di segreteria e di intervento, nei comuni con meno di 1.000 abitanti; dei servizi di trattamento dei rifiuti, nei comuni con meno di 5.000 abitanti; dei servizi di prevenzione e contrasto agli incendi nei comuni con meno di 20.000 abitanti, quando non se ne occupano questi ultimi direttamente; dei servizi di amministrazione elettronica e della contrattazione centralizzata. La funzione essenziale della provincia resta comunque il coordinamento, l'assistenza e la cooperazione giuridica, economica e tecnica nella prestazione dei servizi da parte dei comuni. Particolarmente importante è il ruolo affidato alle *diputaciones* come coordinatrici, ai

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

congiunta di servizi pubblici da parte dei comuni ma una preferenza, da parte del legislatore, verso gli accordi tra amministrazioni –forma di collaborazione pubblico-pubblico orizzontale o non istituzionalizzata– rispetto ad altre formule di gestione associata dei servizi pubblici, che pure sono ammesse, quali i consorzi –forma di collaborazione pubblico-pubblico istituzionalizzata–, le *mancomunidades* e le società[376].

Ai sensi dell'articolo 57.2 della citata Legge n. 7/1985, i comuni con scarsa capacità economica e tecnica, al fine di migliorare l'efficienza nella gestione, eliminare le duplicità amministrative e adempiere alla legislazione in materia di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria nella prestazione dei servizi pubblici locali, possono ricorrere agli accordi. Quando la cooperazione non è formalizzabile mediante un accordo, conformemente alla medesima disposizione, per la realizzazione dello stesso fine, varie amministrazioni pubbliche o diversi enti del settore pubblico istituzionale possono costituire, anche mediante la partecipazione di soggetti privati, un consorzio, ossia un ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria e differenziata. Il consorzio può avere ad oggetto la realizzazione di attività di promozione, prestazione o gestione associata dei servizi pubblici[377].

Più ristretto, invece, è l'oggetto delle *mancomunidades*, definite come enti locali non territoriali creati volontariamente dai comuni per la gestione associata di lavori e servizi di propria competenza[378]: poiché i servizi di competenza dei comuni sono quelli di cui agli articoli 25 e 26 della Legge n. 7/1985, è esclusa la possibilità di gestire mediante questa formula i servizi sociali. È opportuno sottolineare che, sinora, tali enti sono stati costituiti soprattutto per

---

sensi dell'articolo 36.1, lettera i), della Legge n. 7/1985, mediante accordo con la rispettiva Comunità Autonoma, della prestazione del servizio di manutenzione e pulizia dei consultori medici nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei seguenti servizi, conformemente all'articolo 26.2 della Legge n. 7/1985, nei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti: a) raccolta e trattamento dei rifiuti; b) approvvigionamento di acqua potabile a domicilio, trattamento e smaltimento delle acque reflue; c) pulizia delle strade; d) accesso ai centri abitati; e) pavimentazione di strade urbane; f) illuminazione pubblica. Alla luce di tale quadro delle competenze, come rileva VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Gobierno Local*, n. 13, 2020, p. 47, nei comuni molto piccoli le province sostituiscono integralmente i comuni, mentre in quelli intermedi esse forniscono assistenza tecnica ed economica. Sul ruolo della Provincia nella garanzia dell'accesso ai servizi pubblici nelle aree rurali spopolate, si rinvia a SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la Provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 395-418.

[376] SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales", in MELLADO RUIZ, Lorenzo, e FORNIELES GILS, Ángel (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 114, afferma che il legislatore, nel contesto della Legge del 27 dicembre 2013, n. 27, *de Razionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, ha mostrato diffidenza verso i consorzi, le *mancomunidades* e le società commerciali, preferendo, tra tutte le possibili opzioni, agli accordi.

[377] *Cfr.* l'articolo 57.3 della Legge n. 7/1985 e l'articolo 118 della Legge del 1 ottobre 2015, n. 40, *de Régimen Jurídico del Sector Público*.

[378] La definizione è di HERNANDO RYDINGS, María, "Las mancomunidades y los consorcios", in ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia, e GONÇALVES, Pedro (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local*, Civitas, Madrid, 2015, p. 146, nota 31.

far fronte alle problematiche dei piccoli comuni, ragione per la quale, sebbene alcune leggi autonomiche contemplino regimi specifici per municipi rurali o scarsamente popolati, le comunità autonome, in concreto, hanno optato prevalentemente per il potenziamento di tali enti[379].

Da ultimo, per la gestione dei servizi pubblici locali, è consentito l'utilizzo di formule societarie. Di queste è necessario distinguere le società inter-amministrative, composte da diversi enti locali e da capitale integralmente pubblico, e le società miste, il cui capitale è parzialmente in mano privata[380]. SANTIAGO IGLESIAS evidenzia che anche alle società inter-amministrative per la gestione dei servizi pubblici locali sarebbe da preferire l'accordo, sia alla luce di un'interpretazione estensiva dell'articolo 57.2 della Legge n. 7/1985, che favorisce l'accordo rispetto al consorzio, sia della *disposición adicional novena* sul ridimensionamento del settore pubblico locale, previsto dalla stessa normativa, nell'ambito della quale sono stabiliti alcuni limiti all'uso di questa formula[381].

Nell'ordinamento giuridico italiano, la ricerca di una dimensione associativa ottimale per rispondere alle sfide del tessuto comunale, incluso lo spopolamento, è parte di un processo avviato con la Legge dell'8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, e culminato nella Legge del 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, nell'ambito della quale le unioni di comuni sono state regolate come formule di coordinazione orizzontale, duratura e stabile per l'esercizio congiunto di tutte le funzioni amministrative comunali[382]. Difatti, l'articolo 1, comma 107, della Legge n. 56/2014 ha sostanzialmente confermato l'obbligo per i comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane) –già previsto dall'articolo 14, comma 28, del Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito con modificazioni dalla Legge del 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'articolo 19 del Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2015, n. 35– di esercitare le

---

[379] CARBONELL PORRAS, Eloísa, *ult. op. cit.*, p. 64.

[380] Sulle formule societarie per la gestione di attività prestazionali di contenuto economico da parte degli enti locali, si rinvia a SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Empresas locales", in VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 153-191. Sulle società di economia mista, si rinvia al lavoro di ID., *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010.

[381] SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales", *cit.*, p. 118.

[382] TUBERTINI, Claudia, "Nuevas perspectivas en las políticas en favor de los territorios frágiles de Italia", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.*, (eds.), *op. cit.*, pp. 425-426.

funzioni essenziali dei comuni, nei quali è compresa la prestazione di servizi pubblici, in forma associata, mediante Unione o Convenzione[383]. In particolare, l'Unione di comuni è definita come «ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi»[384], mentre la Convezione rappresenta una formula associativa più flessibile che gli enti locali possono stipulare «al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati»[385].

Tuttavia, TUBERTINI ha rilevato che l'approccio preferenziale verso la gestione associata – *rectius*, le unioni– si scontra con la frequente tendenza della legislazione settoriale a guardare ai comuni come tali e solamente ad essi riconoscere competenze, opportunità di accesso ai finanziamenti, risorse[386]. Da ultimo, anche il PNRR, al momento di identificare i possibili destinatari dei finanziamenti nonché i possibili esecutori delle misure, ha lasciato nel dimenticatoio le unioni[387].

Rappresenta un'eccezione la SNAI la quale, sebbene definisca i comuni come unità di base del processo di decisione politica, reputa che essi possano offrire lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo della strategia solo operando come sistemi locali intercomunali, ovverosia in forma di aggregazione di comuni contigui[388]. La gestione associata dei servizi pubblici non rappresenta una semplice raccomandazione ma è stata qualificata come pre-requisito essenziale della strategia di

---

[383] Ai sensi dell'articolo 14, comma 27, del Decreto-legge n. 78/2010, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, sono funzioni fondamentali dei comuni: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica. Dall'obbligo di gestione in forma associata di cui all'articolo 14, comma 28, del Decreto-legge n. 78/2010 è espressamente escluso l'articolo 14, comma 27, lettera l).

[384] Articolo 32, comma 1, del Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

[385] Articolo 30, comma 1, del Decreto legislativo n. 267/2000.

[386] TUBERTINI, Claudia, *ult. op. cit.*, p. 426. Per una critica al disegno tratteggiato dalla Legge n. 56/2014, in quanto catalizzatore della marginalizzazione delle aree non metropolitane, si veda CARLONI, Enrico, "Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbane e aree interne", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, pp. 323-345.

[387] TUBERTINI, Claudia, *ult. op. cit.*, p. 426.

[388] *Strategia Nazionale per le Aree interne: definizione obiettivi, strumenti e goovernance*, *cit.*, p. 57.

sviluppo, ossia dell'accesso ai finanziamenti della SNAI[389]. Pertanto, costituisce la struttura organizzativa attraverso la quale gli enti locali devono applicare le misure giuridiche di ripopolamento rurale ivi previste. Questo requisito è soddisfatto, nel caso di comuni con meno di 5.000 abitanti, dall'esistenza o realizzazione della Fusione, Unione o Convenzione per l'esercizio di almeno due delle funzioni fondamentali stabilite dall'articolo 14, comma 28, del Decreto-legge n. 78/2010, ad esclusione di quelle stabilite nelle lettere f) (organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi) e g) (progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini).

[389] *Cfr. Il pre-requisito della gestione dei servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, versione aggiornata al 1° giugno 2017, Comitato tecnico aree interne, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Il_pre-requisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf, consultato il 15 aprile 2021.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPITOLO 2. ATTUALITÀ DELLA DIMENSIONE AGRICOLA NELLA RICERCA DELL'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DEL TERRITORIO

La ricostruzione dello spopolamento rurale operata nel capitolo precedente ha messo in rilievo la complessità dell'oggetto di questo lavoro come questione territoriale pluri-matrice – economica, prestazionale di titolarità pubblica, culturale, demografica–. A causa di questa complessità, per contrastare e mitigare lo spopolamento rurale, è fondamentale affrontare la questione agendo su tutte le matrici coinvolte. Ciononostante, il presente lavoro si prefigge di apportare il proprio contributo alla ricerca sul tema dalla prospettiva dell'agricoltura, in considerazione della trasversalità del settore primario nella fenomenologia realizzata nel Capitolo 1, ossia nella descrizione delle cause, degli effetti e delle risposte giuridiche allo spopolamento rurale.

Dalla descrizione delle cause è emerso che le trasformazioni dell'agricoltura durante il generale processo di industrializzazione nel periodo postbellico rappresentarono i principali fattori delle migrazioni dalle aree rurali verso le aree urbane: il fallimento delle riforme agrarie e la conseguente modernizzazione tecnica delle aziende agricole, nonché l'impronta produttivistica della nascente PAC causarono l'abbandono delle terre agricole e l'inurbamento dei contadini. Altre concause furono, piuttosto, dei sottoprodotti dell'esodo agricolo, i quali alimentarono, a loro volta, l'esodo rurale: lo spopolamento delle campagne incise sulla scelta di concentrare i servizi pubblici nelle città e determinò il crollo statistico della popolazione rurale attiva. La pregnanza dell'agricoltura nelle aree rurali ha permesso anche di riconoscere il ruolo dei cambiamenti culturali sul processo di spopolamento: poiché i modelli della nuova industrializzazione provocarono la scomparsa dei valori contadini, lo stile di vita delle aree rurali fu tacciato di arretratezza e rigettato soprattutto dai più giovani, mentre crebbe la domanda di prodotti nei settori dell'economia più in linea con la cultura di massa.

Dalla descrizione degli effetti è risultato che lo stato demografico, socioeconomico ed ecologico delle aree rurali in seguito alla perdita dei loro abitanti è dipeso in larga parte dall'abbandono dell'agricoltura da parte delle comunità originarie: a livello demografico, la riduzione della popolazione è imputabile soprattutto alla fuga dei contadini avvenuta a partire dal 1950; a livello socioeconomico, alcuni cambiamenti strutturali sono legati all'abbandono

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

definitivo o alla ristrutturazione della terra ad uso produttivo; a livello ecologico, la riduzione dell'agrobiodiversità, l'instabilità idrogeologica e l'aumento del rischio di incendi sono i principali elementi di degrado delle aree rurali.

In sostanza, uno dei tratti caratterizzanti il processo di spopolamento è la cosiddetta deterritorializzazione, intesa come la negazione del neoecosistema generato dal reciproco adattamento delle comunità insediate e dell'ecosistema naturale. Nella specie, infatti, questo neoecosistema coincide con l'ecosistema agricolo; ad essere negato è il valore produttivo, sociale, ecologico, paesaggistico e culturale del medesimo.

La salienza dell'agricoltura nella fenomenologia dello spopolamento rurale è emersa anche nell'analisi delle risposte giuridiche al medesimo. La *soft law* europea, sin dalla comunicazione del 1988 sul futuro del mondo rurale, evidenziò 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. Negli interventi recenti, l'Unione europea ha rinnovato tale necessità, puntualizzando le ripercussioni di un regresso significativo dell'agricoltura sulle altre attività rurali, quali il turismo, i trasporti, i servizi locali ed i servizi pubblici. L'approfondimento della questione negli ultimi anni ha condotto all'individuazione, tramite la comunicazione del 2021 sulla visione a lungo termine delle aree rurali, prodromica all'adozione di un Patto rurale e di un Piano d'azione, di quattro ambiti di intervento complementari. L'ambito di intervento sulla prosperità delle aree rurali propone una diversificazione dell'attività economica ma senza perdere di vista l'importante ruolo economico che il settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca) svolge anche rispetto a questa finalità.

Nel diritto italiano e spagnolo, il contrasto dello spopolamento rurale costituisce, in primo luogo, l'oggetto di un'attività di pianificazione *ad hoc*. Nell'ambito di questo strumento, i poteri pubblici evidenziano la rilevanza dell'agricoltura per l'equilibrio demografico del territorio da promuovere mediante sistemi di aiuti alle attività agricole, talvolta già destinati al finanziamento di altre politiche, come la politica di coesione e la Politica Agricola Comune. Il ruolo dell'attività agricola per le aree rurali è riconosciuto anche dalle politiche di rigenerazione urbana nella materia del governo del territorio le quali, per mezzo di alcuni interventi normativi, hanno introdotto la categoria del nucleo rurale affinché l'attività di pianificazione tenga in debita considerazione le peculiarità urbanistiche dei nuclei rurali tradizionali; inoltre, intendono correggere il fenomeno della dispersione urbana o *urban sprawl*, limitando le opere di nuova costruzione sul suolo rurale alla necessità di praticare attività agricola o zootecnica.

La suesposta fenomenologia suggerirebbe di eleggere la dimensione agricola come ambito materiale di intervento per il contrasto dello spopolamento rurale. Tuttavia, poiché l'agricoltura rappresenta una sorta di archetipo della ruralità, il lavoro intende scongiurare il rischio di trattare un tema anacronistico, cioè scollato dalla realtà materiale delle aree rurali. A tal fine, il

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

presente capitolo identificherà gli argomenti di tipo geografico, statistico, politico, sociologico, ecologico e giuridico che spiegano se e come l'agricoltura può contribuire al riequilibrio –anche demografico– del territorio spagnolo e italiano nel presente.

Alla luce di questi argomenti, la PAC risulterà il primo ambito di intervento da analizzare al fine di tracciare una traiettoria per il contrasto dello spopolamento rurale nella dimensione agricola. La relativa trattazione si focalizzerà sul concetto di agricoltura multifunzionale e sulle misure dello stesso applicative.

1. RILEVANZA DELL'AGRICOLTURA PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE AREE RURALI: IL CONCETTO DI RURALITÀ

Non si può pretendere di realizzare l'equilibrio demografico del territorio prescindendo dal territorio stesso. In questo caso, conoscerne le caratteristiche è fondamentale per saggiare l'esistenza materiale, e non solo ideale, di una dimensione agricola. A questo fine, poiché lo spopolamento è stato associato alle aree cosiddette rurali, il lavoro ricaverà tali caratteristiche dallo studio del concetto di ruralità.

1.1. Evoluzione del concetto

Come evidenzia PAGLIACCI, il concetto di ruralità si è evoluto nel tempo sulla base del modello economico dominante in un determinato periodo storico: modello agricolo negli anni Cinquanta e Sessanta, modello industriale negli anni Settanta e modello post-industriale negli anni Novanta. Il modello agricolo, dal momento che l'agricoltura giocava un ruolo-chiave nelle economie rurali dell'Unione europea, considerava il tasso di occupazione agricola come indicatore della ruralità[390]. Il modello industriale, per effetto dell'urbanizzazione, ha condotto all'utilizzo del criterio relativo alla densità di popolazione[391]. Il modello post-industriale,

[390] PAGLIACCI, Francesco, "Measuring EU urban-rural continuum through fuzzy logic", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 108, n. 2, 2017, pp. 158-160.

[391] Dal momento che con l'abbandono delle campagne e il trasferimento di manodopera nelle città le prime sono state collocate in una posizione di subalternità rispetto alle seconde, il dominio del criterio demografico come indice di ruralità potrebbe ritenersi sintomatico del fatto che la campagna fu piegata a logiche scevre dalle sue reali caratteristiche, come considerazioni sulle sue capacità produttive e assorbenti. Basti pensare alla semplificazione e alla marginalizzazione (o persino l'esclusione) della terra negli allevamenti intensivi, nonostante la crucialità del suo ruolo. *Cfr.* SOTTE, Franco, ESPOSTI, Roberto, e GIACHINI, Daniele, *The evolution of rurality in the experience of the "Third Italy"* (workshop European governance and the problems of peripheral countries - WWWforEuropeProject), WIFO, Vienna, http://utenti.dea.univpm.it/sotte/ultime%20pubblicazioni%20pdf/Franco_Sotte_and_Roberto_Esposti_and_Daniele_Giachini_Paper.pdf, consultato il 22 settembre 2023, p. 11.

basandosi su elementi territoriali, come l'interazione tra città e campagna, e sulla coesistenza di diverse tipologie rurali, ha favorito l'elaborazione di approcci quantitativi e multidimensionali per la classificazione del rurale[392].

Il lavoro si focalizzerà sugli approcci del terzo modello ovvero sui concetti e le classificazioni post-industriali della ruralità con il fine di identificare le caratteristiche delle aree rurali di oggi.

1.2. Concetti fondati sul criterio demografico

Già nel 2005, da uno studio della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (in inglese *United Nations Economic Commission of Europe* (UNECE)) emerse l'esistenza di una pluralità di definizioni del rurale al livello internazionale e nazionale, la cui differenziazione, si diceva, dipende dalla diversità delle variabili utilizzate[393]. Tali definizioni, come si evidenziava nel report conclusivo del progetto *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON) della Commissione europea, dello stesso anno, avrebbero dovuto riflettere gli interessi strumentali alla scelta definitoria operata seguendo quattro tipi di approcci differenti: definizioni implicite, spesso multidimensionali e basate sull'intuizione, la teoria e l'evidenza empirica esistente; definizioni orientate alla politica di derivazione statistica; indici normativi di ruralità di derivazione statistica; definizioni neutre[394]. Tutte le definizioni

---

[392] Come rileva VAN LEEUWEN, Eveline, "Urban-Rural Synergies: An Explorative Study at the NUTS3 Level", *Applied Spatial Analysis and Policy*, n. 3, 2015, p. 274, «by not looking at interactions and dependencies between cities and their (wider) hinterlands, existing synergies are often overlooked». Dunque, allo scopo di superare la dicotomia città-campagna, alcuni studi sulla ruralità hanno iniziato ad applicare il *continuum* urbano-rurale, vale a dire una teoria che postula una sequenza di zone, in modo da evidenziare le misure della reciproca influenza tra qualità urbane e qualità rurali. *Cfr.*, per l'America Latina, BERARDO, Martina, "Más allá de la dicotomía rural-urbano", *Quid 16*, n. 11, 2019, pp. 321-322 e, per l'Europa, VINCI, Ignazio, "Verso lo scenario 'rurban': forme plurali del progetto in Europa per una nuova alleanza tra città e campagna", *Scienze del Territorio*, n. 3, 2015, p. 305. L'Autore ha rilevato che la più matura interpretazione della relazione tra città e campagna è rimasta circoscritta agli ambienti cognitivi ed istituzionali del Nord Europa, lasciando scoperte le regioni meridionali.

[393] *On the handbook on rural household, livelihood and well-being: Statistics on rural development and agriculture household income (Chapter 3)*, UNECE, 2005, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ac.61/2005/wp.3.e.pdf, consultato il 4 dicembre 2020, pp. 1-2.

[394] *Urban-Rural relations in Europe*, European Spatial Planning Observatory Network (ESPON), European Commission, Final Report, 2005, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-1.1.2_revised-full_31-03-05.pdf, consultato il 28 settembre 2022, p. 16 e pp. 68 e ss. In realtà, il concetto di rurale era soltanto prodromico allo studio della relazione urbano-rurale, la quale costituiva il focus del programma. Di essa, si distinguevano due ordini di definizioni: definizioni dal punto di vista funzionale –il modo in cui l'ambiente fisico è utilizzato (varietà delle forme di produzione, consumo e comunicazione)– e definizioni dal punto di vista strutturale –il modo in cui l'ambiente fisico è costituito e maneggiato (modelli di uso del suolo, struttura insediativa e distribuzione della popolazione). Sul contributo del programma ESPON al dibattito relativo al rapporto urbano-rurale, v. ZONNEVELD, Wil, e STEAD, Dominic, "European Territorial Cooperation and the Concept of Urban–Rural Relationships", *Planning, Practice & Research*, Vol. 22, n. 3, 2007, pp. 439-453.

incasellate nei quattro approcci erano di origine dottrinale, ad eccezione della definizione formulata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) nel 1994, la quale è attualmente l'unica riconosciuta a livello internazionale. In particolare, secondo l'OCSE, rurali sono le regioni NUTS 3 –livello amministrativo delle province– con una densità di popolazione al di sotto dei 150 abitanti/km²[395].

A livello europeo, nel 2011, la DG AGRI e la DG REGIO della Commissione europea, con il sostegno del Centro Comune di Ricerca (CCR) e di Eurostat, ravvisando la produzione di due distorsioni nella metodologia OCSE tali da compromettere la comparabilità dei dati all'interno dell'Unione –grande diversità tra le unità amministrative locali, cioè i comuni, e variabilità delle superfici proprie delle regioni NUTS 3 congiuntamente alla tendenza, in alcuni Paesi, di separare un piccolo centro città dall'area circostante– ha sviluppato una nuova metodologia per la classificazione delle unità amministrative locali. Questa metodologia ha suddiviso il territorio in base al cosiddetto grado di urbanizzazione (Degurba), ossia applicando il criterio demografico ad una più precisa cella pari ad 1 km². In particolare, aree rurali o scarsamente popolate sono le unità amministrative locali la cui maggioranza della popolazione vive in celle di rete rurale. Le celle di rete rurale sono celle non qualificabili come *cluster* ad alta densità –celle con densità di popolazione di almeno 1.500 abitanti per km² e una popolazione minima di 50.000 abitanti– o come *cluster* urbani –celle con densità di popolazione di almeno 300 abitanti per km² e una popolazione minima di 5.000 abitanti–[396].

A livello nazionale, tuttavia, solo poche normative spagnole hanno utilizzato il criterio demografico come indice esclusivo di ruralità. Si tratta della citata Legge statale n. 45/2007, sullo sviluppo sostenibile dell'ambiente rurale, la quale, all'articolo 3, lettera a), definisce l'ambiente rurale come lo spazio geografico, delimitato dalle amministrazioni competenti, comprendente l'aggregazione di comuni o enti locali minori con una popolazione inferiore a 30.000 abitanti e una densità inferiore a 100 abitanti per km². Delle leggi autonomiche, invece, ricorre esclusivamente al criterio demografico la Legge della Galizia n. 5/2021, che, all'articolo

---

[395] *The New Rural Paradigm: Policies and Goverance*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2006, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-new-rural-paradigm_9789264023918-en#page3, consultato il 4 dicembre 2020, pp. 30-31. NUTS è l'acronimo di Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche: i Paesi dell'Unione Europea sono divisi in unità amministrative più piccole lungo tre scale distinte da soglie di densità di popolazione. Ad esempio, l'Italia è divisa in Macroregioni (NUTS 1), Regioni (NUTS 2) e Province (NUTS 3); la Spagna è divisa in Macroregioni (NUTS 1), Comunità Autonome, Ceuta e Melilla (NUTS 2), Province, Ceuta e Melilla e le singole isole (NUTS 3). Le NUTS 3, a loro volta, sono suddivisibili in unità amministrative locali (LAU) equivalenti ai comuni.

[396] "A Revised Urban-Rural Typology", in *Eurostat Regional Yearbook 2010*, Eurostat, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, pp. 240-253, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9d170fab-b640-4d9c-b44e-46c2a5ff63f0/language-en, consultato il 28 settembre 2022, pp. 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 14 marzo 2023.

3, lettera j), definisce l'ambiente rurale come l'insieme delle zone intermedie (ZIP) e delle zone poco popolate della Galizia (ZPP), secondo la classificazione delle parrocchie realizzata dall'*Instituto Galego de Estadística* (IGE) conformemente al grado di urbanizzazione di derivazione europea di cui si è detto poc'anzi, ossia alla densità di popolazione e al numero di abitanti[397].

1.3. Concetti fondati anche su altri criteri

Sicuramente il criterio demografico consente di ottenere le prime informazioni sul significato della ruralità. Infatti, come si è già accennato e si approfondirà più avanti, a partire dalla struttura demografica delle regioni rurali è possibile giustificare la loro inidoneità alla fornitura di servizi pubblici essenziali di qualità ed attività prestazionali di titolarità pubblica a carattere discrezionale. Eppure, le classificazioni fondate esclusivamente sul criterio demografico non consegnerebbero una fotografia reale della campagna europea, giacché non tengono in considerazione la crescente complessità del *continuum* urbano-rurale[398]. Questa ricerca, dunque, propone innanzitutto di valorizzare quegli studi che, maturando il bisogno di misurazioni meno convenzionali della ruralità, hanno implementato ulteriori caratteristiche tra i parametri.

Per esempio, secondo VAN LEEUWEN, la distinzione tra ciò che è urbano e ciò che è rurale dipende da tre fattori congiuntamente considerati: un elemento ecologico (il criterio demografico), un elemento economico (la funzione di un'area e le attività su di essa svolte) e un elemento sociale (l'insieme di valori, stili di vita, mezzi di comunicazione dei suoi abitanti)[399]. PAGLIACCI, invece, al fine di misurare la ruralità delle aree dell'Unione europea, ha combinato un approccio economico (il ruolo dell'agricoltura), un approccio demografico (la densità della popolazione) e un approccio territoriale (le caratteristiche del paesaggio e gli usi

---

[397] Il grado di urbanizzazione, come si legge in *Clasificación dos concellos e parroquias segundo o grao de urbanización*, IGE, https://www.ige.gal/estatico/pdfs/s3/clasificacions/urbanizacion/NotasMetodoloxicas_Rev.pdf, consultato il 13 marzo 2023, pp. 1-2, è una delle variabili geografiche proposte da Eurostat per identificare il tipo di località nella quale risiede un individuo secondo il suo carattere urbano o rurale.

[398] PAGLIACCI, Francesco, *op. cit.*, p. 159.

[399] VAN LEEUWEN, Eveline, *Urban-Rural Interactions. Towns as Focus Points in Rural Development*, Springer-Verlag, Berlino-Heidelberg, 2010, p. 16. Lo studio di SERRA PERE, Vera, ANA TULLA, Antoni Francesc, e SALVATI, Luca, "Beyond urban–rural dichtomoy: Exploring socio-economic and land-use processes of change in Spain (1991–2011)", *Applied Geography*, n. 55, 2014, pp. 71-81, utilizza ben 36 variabili con l'obiettivo di identificare i cambiamenti nel tempo nelle principali caratteristiche demografiche, socioeconomiche, di copertura del suolo e geografiche della penisola iberica. Tuttavia, non conduce ad una ripartizione del territorio che consenta di distinguere aree rurali, aree urbane ed ulteriori sottocategorie.

del suolo)[400]. MOLINERO HERNANDO considera, oltre alla densità di popolazione, le caratteristiche dell'impiego e le condizioni ecologiche della terra[401]. Nella dottrina giuridica si può menzionare VELASCO CABALLERO, secondo il quale la realtà comunale di tipo rurale non è definita tanto dal numero dei suoi abitanti bensì dalla sua localizzazione, dal tipo di attività economica, dalla dispersione demografica, dalla rilevanza dello spazio costruito, dalle infrastrutture di comunicazione presenti e dalle interdipendenze tra i diversi nuclei abitativi[402].

Tra tutti, è interessante la classificazione di MOLINERO HERNANDO nella misura in cui non permette soltanto di distinguere ciò che è città da ciò che è campagna ma tenta di cogliere la complessità della realtà rurale differenziandone le tipologie ed ottenendo, così, preziose informazioni –non soltanto demografiche– relativamente a quelle spopolate. In particolare, si distinguono: il *rural profundo*, con meno di 5 abitanti per km²; il *rural estancado*, con popolazione compresa tra i 5 e i 15 abitanti per km²; il *rural intermedio*, tra i 15 e i 25 abitanti per km²; il *rural dinámico*, tra i 25 e i 50 abitanti per km²; le *cabeceras comarcales y centros de atracción*, con più di 50 abitanti per km². In particolare, lo spopolamento affliggerebbe il *rural profundo* e il *rural estancado*: tali aree, oltre ad essere connotate da basse densità di popolazione, si distinguono, dal punto di vista dell'impiego, per la prevalenza dell'economia agricola e, dal punto di vista delle condizioni ecologiche, per la montuosità o l'isolamento geografico dei territori pianeggianti; inoltre, nelle terre montuose albergano alcuni dei boschi di conifere più estesi e sfruttati della Spagna, mentre i suoli pianeggianti sono vocati alla pastorizia[403].

Anche a livello politico-giuridico, al fine di definire e classificare le aree rurali, sono stati utilizzati dei criteri ulteriori rispetto a quello demografico.

Per quanto riguarda l'ordinamento giuridico spagnolo, è opportuno precisare che la Legge statale n. 45/2007, sebbene abbia utilizzato in via esclusiva il criterio demografico al fine di definire l'ambiente rurale, è ricorsa anche ad altri parametri per individuare l'ambito di applicazione della normativa. Infatti, l'articolo 10.1 della citata Legge ha ordinato alle comunità autonome di suddividere l'ambiente rurale tenendo in considerazione il settore economico

---

[400] *Cfr.* il «Fuzzy Rurality Indicator» applicato da PAGLIACCI, Francesco, *op. cit.*, p. 161, all'analisi delle aree rurali dell'Unione Europea. *Cfr.* anche il «PeripheRurality Indicator» di CAMAIONI, Beatrice, *et al.*, "How rural the EU RDP is? An analysis through spatial funds allocation", *Bio-Based and Applied Economics*, n. 23, 2013, pp. 277-300.

[401] In particolare, MOLINERO HERNANDO, Fernando, "La España profunda", *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales*, 2017, § 2.

[402] VELASCO CABALLERO, Francisco, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales: …", *cit.*, p. 28. Secondo l'Autore, infatti, un'analisi della realtà comunale rurale, nella quale sono compresi sono non soltanto comuni piccoli ma anche medi ed intermedi, è molto importante per l'elaborazione di politiche pubbliche contro lo spopolamento.

[403] MOLINERO HERNANDO, Fernando, *op. cit.*, § 2.

prevalente, i livelli di reddito degli abitanti e la distanza dai centri urbani. Sulla base di questo approccio, la citata Legge statale ha distinto zone rurali da rivitalizzare, zone rurali intermedie e zone rurali periurbane. Le zone rurali da rivitalizzare sono caratterizzate da scarsa densità di popolazione, elevata significatività dell'attività agricola, bassi livelli di reddito e un importante isolamento geografico o difficoltà di sviluppo delle infrastrutture sul territorio. Le zone rurali intermedie sono territori con bassa o media densità di popolazione, una diversificazione dell'impiego tra i vari settori produttivi, bassi o medi livelli di reddito e una certa distanza dall'area di influenza diretta dei grandi nuclei urbani. Zone rurali periurbane sono connotate da popolazione in crescita, prevalenza del settore terziario, medi o alti livelli di reddito e collocazione nei pressi delle aree urbane o densamente popolate[404].

A livello autonomico, si può citare l'articolo 7 della Legge n. 7/2022 dei Paesi Baschi, il quale ordina alla Pubblica Amministrazione di identificare le aree rurali ricorrendo a parametri relativi alla popolazione, l'attività agricola e la densità di popolazione.

La Legge n. 2/2021 della Castiglia La-Mancia, invece, contiene il quadro teorico per la zonizzazione dell'ambiente rurale, rinviando al piano regolamentare solo la concreta mappatura del territorio della Comunità Autonoma. Difatti, agli articoli 9 e seguenti, la normativa mancega prescrive l'utilizzo congiunto di un criterio demografico (numero di abitanti e densità di popolazione dei comuni, evoluzione dei dati demografici e tasso di invecchiamento), un criterio economico (livello di impiego nel settore primario, secondario e terziario), un criterio di uso del suolo (copertura di tipo artificiale, agricolo e forestale), e un criterio di isolamento geografico e accessibilità (tempo medio di percorrenza del tragitto per raggiungere il più vicino centro con più di 30.000 abitanti) al fine di classificare l'ambiente rurale in: zone scarsamente popolate, zone a rischio di spopolamento, zone rurali intermedie e zone rurali periurbane. Le zone scarsamente popolate sono composte da gruppi di comuni caratterizzati da: piccole dimensioni; densità di popolazione inferiore a 12,5 abitanti per km²; alto tasso di invecchiamento e diminuzione demografica; importante isolamento geografico; cospicua percentuale di suolo ad uso forestale ed elevata significatività dell'attività agricola. Zone a rischio spopolamento, invece, sono i gruppi di comuni con: densità di popolazione compresa tra 12,5 e 20 abitanti per km²; alto tasso di invecchiamento e diminuzione demografica; accessibilità media o bassa ai centri con più di 30.000 abitanti; elevata significatività dell'occupazione agricola; concentrazione di almeno il 75% della popolazione in comuni di dimensione superiore a 2.000 abitanti; usi del suolo agricoli e forestali. Zone rurali intermedie

[404] Secondo SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "El papel de la Provincia en España …", *cit.*, p. 399, nonostante l'importante passo compiuto nel tentativo di differenziare le zone rurali in base alle loro caratteristiche e consentiré, così, una migliore elaborazione delle politiche pubbliche volte a combattere lo spopolamento, tale classificazione non rispecchia adeguatamente le specificità del mondo rurale.

identificano i gruppi di comuni con: densità di popolazione compresa tra 20 e 50 abitanti per km²; geograficamente al di fuori della fascia di influenza delle aree urbane e media accessibilità alle stesse; densità demografica intorno alla media regionale; popolazione stabile o in ascesa; più del 75% dei residenti in comuni di dimensione superiore a 2.000 abitanti; predominio dell'attività agricola o economia diversificata. Infine, zone rurali periurbane comprendono i gruppi di comuni connotati da: densità di popolazione superiore ai 50 abitanti per km²; tendenza alla crescita del numero degli abitanti e tasso di invecchiamento al di sotto della media regionale; prossimità geografica alle aree urbane e intensa relazione e comunicazione con le medesime (anche a causa degli spostamenti giornalieri per ragioni di lavoro); occupazione prevalentemente nel settore secondario e terziario.

Nel panorama nazionale italiano, è multidimensionale l'approccio elaborato 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 PAC per il periodo 2014-2020. Questo approccio, in particolare, ha arricchito la citata classificazione dell'OCSE, basata esclusivamente sulla densità della popolazione a livello provinciale, con la posizione altimetrica –distinzione tra montagne, colline e pianure– e la rilevanza del territorio agroforestale, in considerazione dell'eterogeneità del territorio all'interno delle province[405]. Il risultato è stato una suddivisione del Paese in: aree urbane e periurbane (aree A), aree rurali con agricoltura intensiva (aree B), aree rurali intermedie (aree C) e aree rurali con problemi generali di sviluppo (aree D). Inoltre, il Ministero ha previsto la possibilità per le regioni di perfezionare la classificazione descritta nell'ambito dei rispettivi PSR, non solo introducendo sottocategorie, ma anche includendo più correttamente alcuni comuni rurali nelle categorie delle aree C e D sulla base di variabili come lo spopolamento e la superficie agricola totale[406]. Le aree rurali con problemi di sviluppo (aree D) sono le zone meno

---

[405] *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 19 agosto 2022.

[406] *Nota sulla classificazione delle aree rurali*, *cit.* Nel caso della Spagna, invece, *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*, *cit.*, pp. 61 e ss., si limita a riportare la classificazione delle regioni della penisola iberica secondo la metodologia OCSE, così come revisionata dalla Commissione europea. La classificazione, in sostanza, applica esclusivamente il criterio demografico. BURILLO CUADRADO, M. Pilar, RUBIO TERRADO, Pascual, e BURILLO MOZOTA, Francisco, "Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 19, n. 1, 2019, p. 87, osservano che, sebbene dal livello europeo, tramite lo sviluppo di metodologie che consentono di distinguere aree urbane e aree rurali, si sia cercato di affrontare le relazioni tra i due poli, solo le aree urbane sono state oggetto di interesse: «De hecho, el Gobierno de España viene publicando el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas* desde el año 2000. El término de Área Urbana (AU) incluye la zona periurbana de las ciudades; así, Madrid, cuya ciudad cuenta con 3.165.883 personas (2016), tiene 6.018.681 en su AU. Distinto es el concepto de Áreas Urbanas

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

densamente popolate del paese (60 abitanti per km²). Difatti, sebbene ricoprano il 46% della superficie nazionale, esse ospitano soltanto il 14% della popolazione e sono concentrate prevalentemente nell'arco appenninico e alpino o comunque in aree di montagna e di collina delle regioni meridionali e insulari. Oltre al dato demografico ed altimetrico, si segnala la presenza di un'agricoltura diffusa di tipo estensivo e la grande varietà di habitat naturali che arricchiscono queste aree di una particolare importanza sotto il profilo ambientale. In questi territori, infatti, è concentrato il 69% delle superfici protette italiane e il 45% della superficie agroforestale nazionale[407].

Il panorama italiano è apparentemente complicato dalla presenza delle aree interne della SNAI, la quale, come è stato più volte ripetuto, costituisce la principale politica di intervento per l'inversione delle tendenze demografiche del Paese. Le aree interne sono definite come «quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali», ossia i 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[408] e stazioni ferroviarie di categoria *Platinum*, *Gold* o *Silver*[409]. Le aree interne, quindi, sono classificate in aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-

---

Funcionales (AUF) o Áreas *Metropolitanas*, tal como indica Delgado. En este sentido, el AUF de Madrid presenta una extensión superior a la de su AU, penetrando aquella en las provincias circundantes; […] Desde 2010, Eurostat proporciona información de estas AUF sobre 171 variables y 62 indicadores de población, economía, sociedad, educación, medio ambiente, transporte, comunicaciones, cultura y ocio... Mientras, las rurales siguen a la espera de su delimitación y ello pese a que el Reglamento (CE) nº 1257/1999 para el Desarrollo Rural dedica un capítulo a las *Zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas* (de montaña, en las que exista el riesgo de que se abandone el uso de la tierra y en donde sea necesaria la conservación del campo y las afectadas por dificultades especiales). Sin embargo, no se especifican criterios para delimitarlas y, por lo tanto, Eurostat no proporciona información de ellas».

[407] *Accordo di Partenariato 2014-2020*, *cit.*, pp. 95 e ss. STORTI, Daniela, "La classificazione delle aree rurali nella programmazione 2014-2020", *RRN Magazine*, 8 maggio 2015, p. 14, aggiunge: «Le zone D sono caratterizzate da scarsa presenza di processi di sviluppo locale in tutti i settori e da un basso livello di diversificazione del sistema economico, eccessivamente dipendente dall'attività agricola e dal turismo, che spesso assume connotati di stagionalità […] Un ulteriore aspetto da considerare è la situazione in termini di dotazione di servizi sia nelle zone rurali intermedie che in quelle con problemi di sviluppo, dove si evidenzia la presenza di svantaggi più accentuati».

[408] *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2021, consultabile al link https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Nota_metodologica_Aree_interne-2-1.pdf, consultato il 14 marzo 2023, p. 1, nota 2: un ospedale sede di DEA identifica un'aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre, assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

[409] *Le aree interne: di quale territori parliamo?*, *cit.*, p. 1, nota 3: nella classe *Platinum* rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità. Nella classe *Gold* sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità. Nella classe *Silver* sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella *Gold*.

periferiche sulla base dei minuti di percorrenza necessari per raggiungere il centro di offerta di servizi essenziali più prossimo[410]. Anche se ubbidiscono a criteri definitori e classificatori differenti, tutti i comuni delle aree interne sono comuni rurali e tutta la popolazione è popolazione rurale. In particolare, circa il 97% della popolazione delle aree interne risiede in aree rurali intermedie (aree C) e aree rurali con problemi di sviluppo (aree D)[411].

Da ultimo, sul piano legislativo, si può menzionare la Legge Regionale Basilicata del 25 febbraio 2005, n. 17, *Agriturismo e turismo rurale*, la quale, all'articolo 25, definisce rurali: le zone di montagna, ossia i territori che presentano condizioni climatiche difficili dovute all'altitudine (media comunale pari a 700 metri sul livello del mare), all'accidentalità del suolo con basse produzioni agricole, alla scarsa densità di popolazione e a fenomeni di spopolamento; le zone svantaggiate, comprendenti i territori in cui si registrano simultaneamente fenomeni di spopolamento o di scarsa densità di popolazione, suoli poco produttivi e condizioni ambientali che limitano fortemente le produzioni agricole; le zone con svantaggi specifici, vale a dire i territori dove, pur non ricorrendo simultaneamente le condizioni delle zone svantaggiate, l'attività agricola è indispensabile alla tenuta del tessuto socioeconomico delle stesse e alla conservazione ed al miglioramento dell'ambiente naturale; le altre zone non ricadenti nei precedenti punti, dove le attività extra-agricole sono prevalenti o fortemente significative. I centri urbani compresi nelle aree classificate come rurali sono da ritenersi anch'essi rurali, ad eccezione dei comuni capoluoghi di Provincia e di quelli la cui popolazione supera i 5.000 abitanti.

---

[410] *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, *cit.*, p. 2.

[411] *Accordo di Partenariato 2014-2020*, *cit.*, p. 99. La mappatura delle aree interne di cui all'Accordo di Partenariato 2014-2020 è stata aggiornata nel 2020, mantenendo fermi gli aspetti di metodo fondamentali della prima mappatura ma considerando dati di base sulla presenza dei servizi aggiornati a fine 2019 e tecniche di calcolo delle distanze più evolute/precise. Tra le principali evidenze della mappatura aggiornata è possibile menzionare un indebolimento della tenuta dei centri di servizi essenziali sui territori, un aumento dei comuni di cintura di 9 punti percentuali, una contrazione dei comuni intermedi di 16 punti percentuali e un aumento complessivo dei comuni periferici e ultra-periferici di quasi 8 punti percentuali. V. *Aggiornamento 2020 della mappa delle aree interne*, Nota tecnica NUVAP, 2020, https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/lavori-preparatori-snai-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/, consultato il 14 marzo 2023. Di questo aggiornamento si tiene conto in *Accordo di Partenariato Italia 2021-2027*, *cit.*, pp. 61 e ss. Nel medesimo documento non è presente, invece, un aggiornamento delle aree rurali ma ci si limita ad affermare, che «La numerosità delle aree da sostenere dovrà ricercare un equilibrio tra consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l'opportunità di definire e attuare strategie in altri territori delle "aree interne" o a forte caratterizzazione rurale» (p. 33).

1.4. Elementi identificativi

Alla luce dell'analisi realizzata, le classificazioni di origine dottrinale, politica e legislativa fondate esclusivamente sulla densità di popolazione e sul numero di abitanti sono generalmente datate al tempo in cui il dibattito giuridico sullo spopolamento era meno sviluppato, mentre prevalgono concettualizzazioni che, conferendo alle aree rurali materialità, fanno venir meno l'idea che si tratti solo di costruzioni sociali[412]. Non limitandosi a registrare i cambiamenti demografici, dunque l'eventuale presenza dello spopolamento, queste ultime forniscono informazioni fondamentali sulle caratteristiche materiali delle aree rurali nel presente, potendo contribuire all'individuazione della dimensione ottima di intervento.

Oltre alle basse densità di popolazione e al numero inferiore di residenti rispetto alle altre zone del Paese, in base a tali concettualizzazioni, le aree rurali spagnole e le aree rurali italiane a rischio di spopolamento o già spopolate sono accomunate da: tendenza all'isolamento geografico; presenza dell'agricoltura o come impiego prevalente o coesistente con attività extra-agricole; rilevanza della superficie agroforestale sul territorio.

La frequenza con la quale nelle coeve classificazioni della ruralità compare l'attività agricola può essere determinata dal fatto che la scarsa diversificazione dell'economia nelle aree rurali di oggi, nonostante l'abbandono della terra, abbia acutizzato il peso dell'agricoltura rispetto agli altri settori economici. Difatti, secondo CECCHI, la connotazione rurale di alcuni territori è una «caratteristica distintiva di quelle aree che, nel passato più o meno recente, sono state dominate dall'agricoltura, sia per l'organizzazione produttiva che per la struttura sociale connessa. Il tipo di ruralità che viene a formarsi in ogni singola località dipende dunque dal modo in cui l'agricoltura (e gli agricoltori) ha reagito agli stimoli della crescita»[413].

Un ulteriore dato, relativo al territorio *stricto sensu*, corrobora l'importanza dell'agricoltura anche quando questa non costituisce l'attività dominante: la rilevanza della superficie agroforestale. Come evidenzia anche ENTRENA DURÁN, la presenza di ambienti naturali di grande valore ecologico in luoghi –le aree rurali– dove l'agricoltura è ancora praticata fa di quest'ultima un elemento chiave per la loro preservazione. Senza agricoltura, infatti, non vi è alcuna possibilità di conservare in modo sostenibile –in termini socioeconomici ed ecologici– il patrimonio naturale delle aree rurali[414].

---

[412] Afferma che le aree rurali sono delle costruzioni sociali HEALEY, Patsy, "Urban–Rural Relationships, Spatial Strategies and Territorial Development", *Built Environment*, Vol. 28, n. 4, 2002, p. 333.

[413] CECCHI, Claudio, "La ruralità nella periferia e nel sistema locale", *Aestimum*, 1999, p. 18.

[414] È quanto osservato da ENTRENA DURÁN, Francisco, "La ruralidad en España: de la mitificación conservadora al neorruralismo", *Cuadernos de desarrollo rural*, n. 9, 2012, p. 50, con riferimento agli ambienti naturali spagnoli.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

In sostanza, il concetto di ruralità non soltanto giustifica lo studio della dimensione agricola dal punto di vista della coerenza dell'oggetto, ovverosia perché ancora rappresenta uno degli elementi identificativi delle aree rurali, ma anche dal punto di vista della strategicità di una simile scelta, cioè per il suo valore collante tra la preservazione dell'ambiente e lo sviluppo economico delle medesime. Esso mette in luce l'abbondanza di una risorsa endogena che, come si vedrà più avanti, può fungere da scheletro per l'articolazione infrastrutturale del territorio, da perno della diversificazione economica, da garanzia di tutela degli ecosistemi rurali, da supporto alla *food security* delle popolazioni.

2. IL NATURALE CONTRIBUTO DELL'AGRICOLTURA ALL'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DEL TERRITORIO

2.1. Ruolo nella prestazione dei servizi

Il capitolo precedente, tra le concause dello spopolamento rurale, ha menzionato la carenza dei servizi essenziali di carattere pubblico o semipubblico. Questo fattore è dotato di autonoma rilevanza, nel senso che sviluppo economico e servizi pubblici costituiscono due dei centri –oggetto di trattazione separata o alternativa– intorno ai quali ruotano i discorsi sul contrasto del declino demografico nelle campagne. Tuttavia, lo studio dell'evoluzione storica del fenomeno ha evidenziato una prima correlazione tra gli stessi, nel senso che fu l'esodo agricolo determinato dall'abbandono dell'agricoltura a innescare, riducendo la densità demografica, un meccanismo di retroazione nella ristrutturazione dei servizi pubblici capace di alimentare lo spopolamento rurale.

Difatti, a causa di economie di scala, una buona parte dei servizi comunali è decisamente più costosa nei comuni piccolissimi e in alcuni comuni piccoli e medi. Specificamente, i costi dei servizi comunali *pro-capite* sono molto alti nei comuni di 1.000 abitanti, si riducono in proporzione alla crescita della popolazione e, una volta superata la soglia dei 5.000 abitanti, tornano ad aumentare progressivamente sino ai 50.000 abitanti. Oltre questa cifra, tali costi si

---

DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "La continuidad de las explotaciones agrícolas a través de figuras arrendaticias, y la diversificación de la actividad en el mundo rural en apoyo de la transición energética", in GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.), *op. cit.*, p. 240, sostiene l'idea che, per quanto vi si possano insediare altri tipi di impresa, l'attività agricola in senso ampio sia il centro del mondo rurale. Anche MONTEDURO, Massimo, "From Agroecology and Law to Agroecological Law? Exploring Integration Between *Scientia Ruris* and *Scientia Iuris*", in MONTEDURO, Massimo, *et al.*, (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015, p. 58, ritiene che la ruralità segni il reinserimento dell'agricoltura in un ambito pubblico e privato di tipo produttivo, sociale, culturale, il quale non è soltanto materiale –dunque spaziale– ma anche ideale, relazionale, storico, simbolico.

stabilizzano[415]. Parallelamente, l'ampiezza demografica costituisce la variabile che più di ogni altra (fattori socio-economici, scelte gestionali, caratteristiche territoriali ecc.) incide sulle entrate comunali, conferendo loro un andamento a U: recenti studi confermano che le entrate – imposte e tasse o prezzi per servizi pubblici e trasferimenti statali, regionali/autonomici e provinciali– sono mediamente superiori in corrispondenza dei comuni molto piccoli (con una popolazione inferiore ai 500 abitanti) e molto grandi, mentre i comuni piccoli (con una popolazione tra i 500 e i 5.000 abitanti) e medi (con una popolazione tra i 5.000 e i 20.000 abitanti) sono quelli a valle della curva[416].

Dunque, anche quando nei comuni piccoli e medi decresce il costo dei servizi, allo stesso tempo, decrescono considerevolmente le entrate. Secondo VELASCO CABALLERO, questo dato, sommato alla scarsa capacità tecnica, potrebbe spiegare un minore sviluppo di attività locali attrattive per l'economia e la popolazione, addizionalmente ai servizi essenziali od obbligatori[417], mentre nei comuni molto grandi i costi dei servizi più bassi e le entrate maggiori consentono di incrementare la qualità dei servizi essenziali od obbligatori e di finanziare, *plus ultra*, attività discrezionali[418].

D'altro canto, qualcuno rileva che con l'arrivo dei fondi strutturali e di coesione europei, le infrastrutture fisiche e sociali nell'ambiente rurale sono notevolmente migliorate e, pertanto, i servizi non rappresentano un ostacolo fondamentale allo sviluppo di attività economiche, dunque all'insediamento della popolazione, specialmente nelle zone in prossimità delle strade

---

[415] *Cfr.*, per la Spagna, VELASCO CABALLERO, Francisco, "Financiación de los municipios pequeños y despoblación", *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 64, 2022, pp. 238-239 e, per l'Italia, TONDINI, Elisabetta, e CASAVECCHIA, Mauro, "Verso il riequilibrio territoriale nell'offerta dei servizi municipali: l'ambito sociale", in AA. VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, p. 52.

[416] *Cfr.*, per la Spagna, VELASCO CABALLERO, Francisco, *ult. op. cit.*, p. 235, e, per l'Italia, AIELLO, Francesco, "Le entrate dei comuni italiani e il peso della pressione fiscale", *Regional Economy*, Vol. 3, Q2, 2019, https://www.regionaleconomy.eu/rivista/re/le-entrate-dei-comuni-italiani-e-il-peso-della-pressione-fiscale/, consultato il 18 settembre 2023.

[417] Nell'ordinamento spagnolo, servizi essenziali od obbligatori dei comuni sono quelli di cui all'articolo 26.1 della citata Legge n. 7/1985. In tutti i comuni, è obbligatoria la prestazione di: illuminazione pubblica, servizi cimiteriali, raccolta dei rifiuti, pulizia stradale, approvvigionamento idrico, fognature, accesso ai centri abitati e pavimentazione stradale. Nei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, inoltre, sono obbligatori i servizi relativi a parchi pubblici, biblioteche pubbliche e trattamento dei rifiuti. Addizionalmente, nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, sono obbligatori: protezione civile, valutazione e informazione di situazioni di necessità sociale e assistenza immediata a favore di persone a rischio di esclusione sociale, prevenzione ed estinzione di incendi e installazioni sportive di uso pubblico. Nei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, è obbligatoria la prestazione dei servizi, oltre a quelli già citati, di trasporto collettivo urbano ed ambiente urbano.

[418] VELASCO CABALLERO, Francisco, *ult. op. cit.*, pp. 239-240.

principali. Quindi, se i servizi pubblici non si sviluppano ulteriormente è a causa della debolezza demografica[419].

Sulla base di queste premesse, è possibile affermare che la soglia prestazionale di titolarità pubblica che fa del servizio pubblico uno strumento di attrazione della popolazione sia il miglioramento della qualità dei servizi essenziali od obbligatori e l'offerta di servizi non essenziali di carattere culturale e ricreativo[420]. Tali qualità e offerta, in aree connotate da basse densità abitative, dipendono necessariamente dalle attività economiche, nella specie quelle agricole. L'agricoltura, in sostanza, può rappresentare il volano dello sviluppo dei servizi che si considerano fondamentali per garantire l'equilibrio demografico del territorio. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che le restrizioni alle attività economiche nell'epoca della pandemia da Covid-19 generarono un forte calo delle entrate ed un aumento della spesa e dunque della difficoltà nella prestazione di servizi come assistenza sanitaria e sociale[421]. Inoltre, esiste evidenza del fatto che le imprese agricole, specialmente quelle condotte da giovani, hanno una maggiore attitudine a sviluppare servizi sanitari, sociali ed educativi, seguiti dal turismo, lavorazione del legno, contoterzismo e produzione di energia rinnovabile[422].

---

[419] LANGREO NAVARRO, Alicia, e GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, "¿Qué actividad en la España Vacía", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 19, n. 1, 2019, p. 10. Anche *Politiche di intervento in favore delle aree rurali*, OCSE, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/D.5a50bbd6aaf03aaddf0c/P/BLOB%3AID%3D351/E/pdf, consultato il 14 ottobre 2022, pp. 26-27, dichiara: «Diversamente da quanto si possa pensare, non sempre il grado di accessibilità ai servizi è inferiore nelle aree rurali che in quelle urbane o nelle regioni Convergenza piuttosto che in quelle Competitività. Quando il servizio è presente, infatti, la minore densità abitativa delle aree rurali rispetto alle aree urbane consente di offrire dei servizi migliori, come nel caso delle scuole. […] La politica delle Regioni, infatti, è quella di cercare di assicurare, fino alle scuole primarie, una loro presenza tendenzialmente capillare sul territorio, mentre, per i livelli successivi di istruzione, si privilegia la fornitura di un servizio di trasporto pubblico per accompagnare i ragazzi dal luogo di residenza a quello dove è localizzato l'istituto scolastico frequentato». È cruciale, dunque, il servizio di trasporto pubblico, sul quale incide, ancora una volta, la densità abitativa. Difatti, *Politiche di intervento in favore delle aree rurali*, *cit.*, p. 30, rileva: «La differenza di accessibilità ai sistemi di trasporto pubblico tra aree urbane e rurali dipende innanzitutto da ragioni tecniche, che determinano maggiori o minori economie di scala a seconda della soluzione tecnologica adottata (su rotaia o su gomma). In ciò l'Italia non differisce molto da altri Paesi, giacché è la relazione tra densità abitativa e modalità di organizzazione degli insediamenti sul territorio a definire la possibilità di organizzare efficienti sistemi di trasporto pubblico».

[420] Anche CARBONELL PORRAS, Eloisa, "De nuevo sobre los municipios pequeños y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. 255, 2022, pp. 52-76, sostiene che, dal punto di vista della lotta contro lo spopolamento, non si tratta tanto di garantire la fornitura di servizi essenziali obbligatori –pochi nel caso dei comuni più piccoli– ma di dare accesso alla sua popolazione a servizi di qualità che, in molte occasioni, rientrano nelle competenze dell'amministrazione statale e autonomica.

[421] FIORILLO, Fabio, "Introduzione alla prima parte", in AA. VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, *cit.*, pp. 7-8.

[422] ZANETTI, Barbara, PIRAS, Francesco, e LONGHITANO, Davide, *L'Italia e la PAC post 2020 – Policy Brief 7. OS 7: attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali*, Rete Rurale Nazionale,

UdC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.2. Impulso del neoruralismo

Da quando il modello di produzione fordista e, con esso, la concezione della fabbrica sono entrati in crisi, lo spazio rurale ha iniziato ad essere percepito non solo come un luogo subalterno –la fonte di una produzione di massa chiamata a soddisfare la domanda di consumi alimentari della città– quanto anche come ambiente di produzione di beni sofisticati –cibo di qualità, cultura, forme alternative di accoglienza e *leisure*– in grado di accrescere il valore di una parte delle produzioni agricole e di diversificare le fonti di reddito per le comunità rurali[423].

In varie occasioni, questa percezione si tramuta nella scelta di alcuni cittadini urbani di trasferirsi in campagna. Tale flusso migratorio, sebbene numericamente inferiore rispetto a quello diretto verso le città, è considerato in senso sociologico come una delle più significative tendenze culturali della contemporaneità, al punto da individuare una vera e propria categoria: il neoruralismo[424].

Protagonista del movimento è una popolazione con stili di vita urbani ma interessata all'agricoltura per le «gratificazioni psicologiche e sociali che il possesso della terra e l'esercizio dell'attività agricola sono in grado di procurare»[425]. I neoruralisti sono anche definiti come persone prive di esperienza in agricoltura che, rigettando la cultura consumistica vigente, le moderne pratiche agricole e la globalizzazione dei sistemi agro-alimentari, migrano dalla città alla campagna alla ricerca di uno stile di vita più semplice, autosufficiente e autonomo[426].

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo (Mipaaft), http://www.pianetapsr.it/flex/downloads/policy_brief/Policy%20Brief_RRN_PB_7.pdf, consultato il 13 dicembre 2022, p 12: «Con riferimento alle attività connesse a quella agricola si rileva l'orientamento dei giovani verso i servizi sanitari, sociali e educativi (30%), il turismo (26%), la lavorazione del legno e il contoterzismo sia in altre aziende che in attività non agricole (21%). In crescita, negli ultimi anni, l'avvio della produzione di energia rinnovabile». D'altro canto, MELONI, Irene, e PARASCANDOLO, Fabio, *op. cit.*, p. 77, si domandano causticamente perché mai i territori rimasti privi di servizi pubblici «*un domani dovrebbero esserne dotati*, dal momento che secondo la razionalità dominante tali servizi si sono rivelati "antieconomici": veri e propri "rami secchi", da tagliare per ragioni di austerità competitiva e annesse *spendings reviews*».

[423] VINCI, Ignazio, *op. cit.*, p. 302.

[424] MERLO, Valerio, "Nascita della società neorurale e conseguenze sull'agricoltura", in AA. VV., *Atti della Accademia dei Georgofili*, Anno 2007, Serie VIII, Vol. 4, Tomo II, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 2009, pp. 113 e ss. L'Autore individua due manifestazioni del neoruralismo: da un lato, la rinaturalizzazione urbana e, dall'altro, la riscoperta del territorio rurale come spazio utilizzabile a fini residenziali e turistici. V. anche ID., *Voglia di campagna: neoruralismo e città*, Città Aperta, Troina, 2006.

[425] ID., "Nascita della società neorurale …", *cit.*, p. 127.

[426] CALVÁRIO, Rita, e OTERO, Iago, "Neorrurales", in D'ALISA, Giacomo, DEMARIA, Federico, e KALLIS, Giorgos (eds.), *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era*, Icaria, Barcelona, 2015, p. 263. Nella letteratura spagnola si rinvengono varie testimonianze di esperienze neorurali sul territorio: ad esempio, PÉREZ RUBIO, José, e GURRÍA GASCÓN, José L. (coords.), *Neorurales en Extremadura. Una aproximación a los flujos y orientaciones de los nuevos pobladores: el caso de Las Villuercas y Sierra de Gata (Cáceres)*, Universidad de Extremadura, Badajoz, 2010; RIVERA, María Jesús, "La neorruralidad y sus significados. El caso de Navarra", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 67, n. 2, 2009, pp. 413-433.

Questi due interessi si esprimono, essenzialmente, in due forme: nella concezione della campagna quale valida alternativa residenziale alla città oppure, in una versione più *soft*, nella frequentazione sistematica dell'ambiente rurale come destinazione privilegiata per il tempo libero[427]. Nel primo caso, si parla anche di neoruralismo produttivo ossia di gruppi di persone che, rifiutando espressamente il modello agroindustriale, sono realmente interessate a recuperare tecniche agro-zootecniche estensive e rispettose dell'ambiente[428]. Nel secondo caso, invece, si punta alla valorizzazione delle funzioni ricreativo-turistiche ed ecologico-naturalistiche del territorio rurale[429].

Indipendentemente dalla specifica declinazione del neoruralismo, è la matrice agricola della ruralità a suscitare l'interesse e l'attrazione di certi abitanti urbani. Difatti, anche la versione più *soft* del movimento richiede l'esercizio dell'agricoltura per la conformazione del paesaggio con il quale esso identifica il territorio rurale. In altre parole, il neoruralismo rispecchia un'esigenza strettamente legata alla presenza dell'agricoltura nelle aree rurali, propria di una minoranza in espansione, capace di contribuire al ripopolamento delle campagne. Anche questo argomento sociologico, dunque, evidenzia l'importanza della dimensione agricola per l'equilibrio demografico del territorio.

---

[427] VINCI, Ignazio, *op. cit.*, p. 307.

[428] VELA, Corsino, "Inviabilidad agroindustrial, neorruralismo y conflictividad social agraria", *Libre Pensamiento*, n. 110, 2022, pp. 12-13, osserva che nel neoruralismo si incrociano progetti antagonisti, forieri di conflittualità sociale: «quienes pretenden vivir en y del campo, adoptando formas de vida y producción comunitaria y colaborativas con cooperativas de consumo locales o urbanas, etc., y quienes proyectan la vida convencional urbana sobre el territorio rural, enganchados al tópico de la digitalización y a caballo del complejo agroindustrial». Recenti studi confermano l'esistenza di un'abbondanza di persone interessate all'agricoltura come professione: *cfr. Come favorire la domanda innovativa di accesso alla terra nelle aree interne. Proposte per tre linee d'azione*, sintesi dei risultati emersi nel seminario promosso dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) nell'ambito della SNAI: "Accesso alla terra, pratiche sul territorio e politiche pubbliche", 7-8 luglio 2016, Finale di Pollina (PA), https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/documento_Madonie_accesso_alla_terra_rev_x28_dicx.pdf, consultato il 7 settembre 2022; SUTHERLAND, Lee-Ann, "Who do we want our "new generation" of farmers to be? The need for demographic reform in European agriculture", *Agricultural and Food Economics*, n. 3, 2023, p. 2.

[429] MERLO, Valerio, *ult. op. cit.*, p. 123. Come puntualizza l'Autore, la seconda concezione si presta a possibili degenerazioni edonistiche. Gli agriturismi, ad esempio, invece di esprimere una forma alternativa di svago, talvolta sono interpretati come un «surrogato della vacanza al mare, adeguandosi alla tendenza generale che vuole il turismo associato al consumismo», con ripercussioni anche sul piano urbanistico: secondo TORREGGIANI, Daniele, DALL'ARA, Enrica, e TASSINARI, Patrizia, "The urban nature of agriculture: Bidirectional trends between city and countryside", *Cities*, n. 6, 2012, p. 414: «The urban physiognomy of many rural settlements, in terms of both dwelling and productive architectures, and their open spaces, is probably caused by an intention to show an image of well-being associated with city life, in an anachronistic and diachronic way, distancing from a condition of subordination to the urban middle-class».

2.3. Tutela degli ecosistemi rurali

Guardando alla composizione del territorio agroforestale, significativamente costitutivo delle aree rurali, si constata una progressiva diminuzione delle superfici agricole ed un notevole incremento di quelle forestali per effetto dell'abbandono colturale e dei conseguenti fenomeni di rinaturalizzazione[430].

Agli effetti positivi dell'espansione forestale, come l'aumento dello stoccaggio di carbonio, la decontaminazione ambientale, la creazione di corridoi ecologici, il controllo del clima, l'adattamento e la conservazione della biodiversità[431], fa da contraltare un grosso pericolo per l'ecosistema stesso. Difatti, l'abbandono dell'attività agricola può creare condizioni favorevoli per lo scoppio di incendi, i quali sono divenuti sempre più frequenti per effetto dei cambiamenti climatici[432]. Non solo gli incendi ma anche la regressione degli habitat di pascolo e di quelli

---

[430] Lo stato del capitale agricolo, compresa la terra, sarà oggetto di approfondimento nel Capitolo 3, paragrafo 1.1. Si anticipano, frattanto, alcuni dati. Con riferimento alla Spagna, FERNÁNDEZ NOGUEIRA, David, e CORBELLE RICO, Eduardo, "Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: una meta-análisis para el periodo 1985-2015", *Revista Bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XXII, n. 1.215, 2017, affermano che «las zonas agrícolas han estado sujetas a procesos de sentido opuesto. Por un lado, un proceso de expansión e intensificación en las áreas más productivas y, en el extremo contrario, procesos de extensificación y reducción de la superficie ocupada en áreas de menor productividad. […] Son muchas las regiones donde se produce un descenso de la capacidad productiva e incluso el abandono total o parcial de la actividad agraria. Desde 1950, las zonas montañosas son las que sufren un mayor índice de abandono y extensificación sobre diversos cultivos». Per quanto concerne, invece, la situazione degli ecosistemi forestali nella penisola iberica, «el Mapa Forestal Español (MFE-25) en 2013 muestra que el 54.97 por ciento del total territorial era forestal (de ese porcentaje el 36.45 por ciento pertenece a masas arboladas y el 18.5 por ciento a masas desarboladas). […] Este tipo de usos viene mostrando un incremento del arbolado desde hace décadas […]».
Nel caso dell'Italia, il Sistema Nazionale per la Protezione Ambientale (SNPA), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022*, 22 luglio 2022, https://www.snpambiente.it/2022/07/26/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2022/, consultato il 6 agosto 2022, p. 109, attesta: «Gli oltre 8.000 ettari di aumento di foreste e arboricoltura da legno sono […] legati a fenomeni di rinaturalizzazione delle aree agricole e di crescita del bosco nelle aree con copertura arbustiva o soggette a incendi nel 2012, e quindi interessate da ripresa vegetativa». La peculiarità del caso italiano è che la diminuzione delle superfici agricole non è legata solamente all'abbandono dell'agricoltura e alla conseguente rinaturalizzazione dei campi ma anche al consumo di suolo, ossia all'incremento della copertura artificiale del terreno, legato alle dinamiche insediative, secondo la definizione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), *Il consumo di suolo*, https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo, consultato il 9 agosto 2022.

[431] *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemi*, *cit.*, pp. 138-139.

[432] Risoluzione del Parlamento europeo sul tema *Le conseguenze della siccità, degli incendi e di altri fenomeni metereologici estremi: intensificare l'impegno dell'UE per contrastare il cambiamento climatico*, 15 settembre 2022, 2022/2829(RSP). Anche la Relazione della Commissione sull'impatto dei cambiamenti demografici, SWD(2020) 241, *cit.*, p. 3, evidenzia il rischio di incendi boschivi per effetto dell'abbandono delle terre. Si pensi, per esempio, ai gravi incendi che hanno colpito la Galizia nell'estate del 2022 (https://www.lavozdegalicia.es/retransmision/galicia/2022/07/19/casas-quemadas-900-desalojados-suspendido-ave-madrid-galicia-incendios-forestales/0107165820756839032298 9.htm?utm_source=whatsapp&utm_medium=referral&utm_campaign=share&utm_content=0107165820756839032298 9, consultato il 23 marzo 2023), la Sardegna nell'estate del 2021

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

prativi d'alta quota[433], nonché la perdita della diversità alla scala di paesaggio, contribuiscono a ridurre significativamente la biodiversità generata dalla storica presenza nelle aree rurali europee di ecosistemi agricoli ad alto valore naturalistico[434].

Dunque, azzardando una valutazione costi-benefici ambientali della diminuzione della pressione antropica sulle aree rurali per mezzo dell'attività agricola, si potrebbe ipotizzare che i vantaggi della riforestazione selvaggia siano compensati da ingenti rischi e danni ecologici legati all'abbandono dell'agricoltura.

Oltre all'uso forestale, anche il recupero di attività tradizionali, come la pastorizia e l'allevamento estensivo, è considerato da alcuni studi delle scienze ambientali una valida misura di prevenzione degli incendi[435], mentre le associazioni ambientaliste auspicano una più generale integrazione della politica forestale con la politica agricola, giacché «l'agricoltura deve essere considerata parte della soluzione: campi coltivati, orti, vigneti, aree pascolate possono ridurre l'infiammabilità a scala di paesaggio»[436]. La diversificazione dei sistemi agricoli, inoltre, permetterebbe di supportare la biodiversità funzionale su più ampie scale spaziali e temporali, migliorando la salute dell'ambiente rurale[437].

In buona sostanza, il valore centrale della dimensione agricola rispetto all'equilibrio demografico del territorio non è riconducibile soltanto alle opportunità socioeconomiche che il mantenimento e lo sviluppo dell'agricoltura produrrebbe nelle aree rurali ma si rivela ancor prima necessaria alla sopravvivenza in termini ecologici delle stesse.

(https://www.repubblica.it/cronaca/2021/07/25/news/incendi_rogo_oristanese_cuglieri-311640300/, consultato il 17 agosto 2023). Per il 2023, v. anche la cronaca sull'emergenza incendi https://www.rainews.it/maratona/2023/07/il-sud-continua-a-bruciare-salento-in-fiamme-evacuati-gli-alberghi-turisti-in-fuga-dalle-spiagge-ce3e3147-ad71-4593-b7f6-4930fa0108bf.html, consultato il 17 agosto 2023.

[433] CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, p. 87, ha messo in evidenza che «La stretta connessione tra l'ambiente e l'agricoltura è emersa con particolare evidenza nelle zone montane e collinari, in quanto in queste aree l'abbandono dell'attività agricola è causa di un veloce degrado del territorio. In tali aree la presenza dell'uomo, e dell'uomo che coltiva il terreno, è, infatti, un'esigenza indefettibile. Di conseguenza, l'attività agro–forestale si mostra come un modo di una razionale utilizzazione e di un adeguato sfruttamento del suolo montano, nella misura in cui la sua assenza è capace di pregiudicare la conservazione di un ambiente compatibile con la vita e l'esistenza stessa della collettività».

[434] *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemi*, *cit.*, p. 139.

[435] *Cfr.*, per esempio, LASANTA, Teodoro, *et al.*, "Clearing shrubland and extensive livestock farming: Active prevention to control wildfires in the Mediterranean mountains", *Journal of Environmental Management*, Vol. 227, 2018, pp. 256-266.

[436] V. le proposte di Legambiente e Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale (SISEF) in *Le proposte di Legambiente e SISEF per governare il fenomeno degli incendi estremi in un contesto di cambiamento climatico*, 6 agosto 2021, https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/08/DOSSIER-INCENDI-SISEF-Legambiente-2021.pdf, consultato l'11 ottobre 2022.

[437] CICCARESE, Lorenzo, e DETTI, Giulia, "Sistemi agricoli e benefici ambientali – Il contributo dell'agricoltura familiare", *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019, p. 107.

2.4. Contributo alla *food security*

2.4.1. Concetto

Il concetto di *food security* nella sua accezione «più comunemente utilizzata e autorevole»[438] è stato espresso dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) in occasione del *World Summit on Food Security* tenutosi a Roma nel 1996[439]. La definizione formulata in quella sede è stata in seguito ripresa, limata e ampliata sino ad assumere i contorni della sua versione consolidata: dal 2009 la *food security* costituisce una condizione che sussiste se tutti i componenti di una popolazione, in qualunque momento, hanno la possibilità, fisica, sociale ed economica di accedere a una quantità sufficiente di cibo salubre, sicuro e nutriente, che consenta loro di soddisfare le preferenze e le esigenze nutritive necessarie a condurre una vita sana e attiva. I quattro pilasti della *food security* sono disponibilità, accesso, utilizzazione e stabilità[440].

La disponibilità è descritta come la quantità di cibo disponibile in uno Stato o area attraverso tutte le forme di produzione domestica, importazioni, riserve di prodotti agricoli ed aiuti alimentari. Infatti, essa è connessa all'elemento della sufficienza contenuto nella citata definizione[441].

Per spiegare il pilastro dell'accesso, sono considerate tre dimensioni: accesso fisico, accesso economico ed accesso socio-culturale[442]. L'accesso fisico coincide con la dimensione

---

[438] ALABRESE, Mariagrazia, *Il regime della* food security *nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 13.

[439] Come ricordano FAMA, Marco, e CORRADO, Alessandra, "¿"Seguridad alimentaria" y "desarrollo sostenible" como profecías de un nuevo régimen agroalimentario en la ecología-mundo?", *Relaciones internacionales*, n. 47, 2021, p. 76, il concetto di *food security*, quale obiettivo politico delle Nazioni Unite e dei suoi Stati Membri, emerse in occasione della *World Food Conference* che si tenne a Roma nel 1974, a seguito della grande crisi alimentare mondiale e al collasso del regime di aiuti alimentari degli Stati Uniti. ALABRESE, Mariagrazia, *ult. op. cit.*, pp. 7-8, evidenzia che uno dei documenti adottati in tale contesto, pur non menzionando la *food security* esplicitamente, rilevò la necessità di garantire la disponibilità di adeguate scorte di alimenti di base, soprattutto per evitare gravi carenze alimentari, sostenere una costante espansione del consumo di alimenti e compensare le fluttuazioni nella produzione e nei prezzi: si trattava, in sostanza, di una visione della *food security* fondata sulla produzione. Un mutamento di paradigma avvenne a partire dagli anni Ottanta ed è solitamente collegato agli studi dell'economista Amartya Sen, i quali introdussero la teoria del *food entitlement*: «essa pone in evidenza l'assunto per cui la mera presenza e disponibilità di alimenti non possono essere considerati sinonimo di sicurezza alimentare, dal momento che non garantiscono che i singoli abbiano accesso a quel cibo». Sarà tale approccio a portare alla definizione di *food security* oggi conosciuta.

[440] *Declaration of the World Summmit on Food Security*, FAO, Roma, 16-18 novembre 2009, http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/Meeting/018/k6050e.pdf, consultato il 12 dicembre 2020, nota 1: «Concept of Food Security: Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillar of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security».

[441] ALABRESE, Mariagrazia, *ult. op. cit.*, p. 13.

[442] ID., *ult. op. cit.*, p. 14.

logistica che permette disponibilità di cibo in un luogo in cui si possa effettivamente ottenere. L'accesso economico implica che le persone abbiano la capacità finanziaria di acquistare regolarmente cibo adeguato senza compromettere altri bisogni essenziali, come l'abitazione o l'istruzione. L'accesso socio-culturale si riferisce alle barriere sociali che limitano l'accesso al cibo di alcuni gruppi a causa di motivi di genere o sociali[443].

L'utilizzazione sottolinea che la *food security* non si riferisce soltanto alla quantità di cibo consumato ma anche alla sua qualità nutrizionale, esprimendo il collegamento con il concetto di *food safety*: difatti, questo pilastro richiede la presenza di adeguate misure igienico-sanitarie le quali, a loro volta, sono necessarie per l'ottenimento della sicurezza nutrizionale degli alimenti[444]. Ancora, l'utilizzazione implica che la *food security* esiste se sono rispettate le preferenze alimentari dei consumatori, cioè gli aspetti culturali legati al cibo, definiti come l'insieme delle regole (pratiche culinarie, selezione di beni alimentari, conservazione e preparazione degli stessi) che derivano dall'adattamento di una popolazione a specifici contesti socio-ecologici[445].

Per una migliore comprensione del concetto di *food preferences*, si suggerisce di considerare la nozione di diritto al cibo adeguato[446]. In questo contesto, infatti, il Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali ha fatto riferimento esplicito al requisito *cultural or consumer acceptability*, secondo il quale il cibo deve essere il più possibile corrispondente a valori *non-nutrient based* e, dunque, identitari, etici e religiosi[447].

Se il richiamo al diritto al cibo adeguato evidenzia l'esistenza di una dimensione individuale delle preferenze alimentari, un ulteriore concetto a queste collegato, ovvero la *food sovereignty*, comporta la possibilità di declinarle su un piano di comunità o di Stato[448].

---

[443] ID., *ibidem*.

[444] Sul rapporto tra *food security* e *food safety*, v. LOUGHEED, Scott C., e HIRD, Myra J., "Food security and secure food in Anthropocene", *Crime Law Soc Change*, n. 68, 2017, pp. 499-514.

[445] ALABRESE, Mariagrazia, *ult. op. cit.*, pp. 15 e ss. Esigenze nutrizionali e preferenze alimentari sono condensabili nel concetto di *food diversity* ovvero la varietà degli alimenti. Difatti, la varietà della dieta è, allo stesso tempo, condizione necessaria per l'elaborazione di un'alimentazione adeguata sotto il profilo delle esigenze nutrizionali –cioè della tutela della salute, in quanto una dieta varia è scientificamente più salutare– e presupposto per la diversità degli stili alimentari –ossia della libertà personale e, di conseguenza, del diritto di esercitare le proprie preferenze alimentari–. Per un approfondimento sulla *food diversity*, *cfr.* MONTEDURO, Massimo, "Diritto dell'ambiente e diversità alimentare", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2015, pp. 88-131, e l'opera collettanea ISONI, Alessandro, TROISI, Michele, e PIERRI, Maurizia (eds.), *Food Diversity Between Rights, Duties and Autonomies. Legal Perspectives for a Scientific, Cultural and Social Debate on the Right to Food and Agroecology*, Springer, Cham, 2018.

[446] ALABRESE, Mariagrazia, *ult. op. cit.*, p. 21.

[447] *General Comment n. 12: Right to adequate food*, Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, 12 maggio 1999, E/C.12/1995/5, par. 11.

[448] ALABRESE, Mariagrazia, *ult. op. cit.*, p. 24.

Il concetto di sovranità alimentare, nato dal movimento sociale dei contadini messicani *La Vía Campesina*, era espresso, in una delle sue prime elaborazioni, come «diritto di ogni nazione a mantenere e sviluppare la capacità di produrre i propri alimenti essenziali rispettando le diversità culturali e produttive»[449]. L'idea che gli Stati debbano raggiungere la soglia dell'autosufficienza nella produzione del cibo conformemente alle preferenze alimentari delle comunità al loro interno è palesemente agganciato alla *food security*, al punto da considerare che la sovranità alimentare introduca nel concetto l'ulteriore pilastro del controllo da parte di ogni popolo sulle proprie risorse naturali[450]. Su questa scorta, le comunità sono legittimate a definire i propri modelli di produzione, distribuzione e consumo, tenendo conto anche delle tradizioni e delle conoscenze locali, nonché privilegiando modelli di produzione su piccola scala, sostenibili e rispettosi dell'ambiente[451].

Infine, la stabilità rispecchia l'esigenza che tutti i pilastri della *food security* permangano nel tempo, indipendentemente dal verificarsi di avverse circostanze di natura politica, economica o di eventi naturali[452].

In buona sostanza, il perseguimento della *food security* implica la necessità di garantire il raggiungimento e la permanenza di standards nell'alimentazione degli individui di tipo quantitativo, qualitativo e culturale in termini di coesistenza degli stessi. In altre parole, non esiste *food security* se la quantità di cibo fornita dagli Stati non è sufficiente per tutta la popolazione e se, al contempo, questa quantità non è connotata da una certa qualità nutrizionale né riflette la cultura dei popoli che li abitano. Diversamente, si potrebbe affermare che cibo a

---

[449] La Vía Campesina, *The Right to produce and access to land. Food sovereignty: A Future without hunger*, documento preparato per il *Rome NGO Forum on Food Security*, in concomitanza con il *World Food Summit* del 1996, Roma, 11-17 novembre 1996, http://safsc.org.za/wp-content/uploads/2015/09/1996-Declaration-of-Food-Sovereignty.pdf, consultato il 2 maggio 2022. Sulla *food sovereignty*, si veda, tra la vastissima bibliografia, ZAGREBELSKI, Gustavo, "Un concetto costituzionale: sovranità alimentare", *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2017, pp. 435-446; RAGONE, Giada, e VIMERCATI, Benedetta, "La sovranità alimentare nei processi di integrazione europea: il caso degli OGM", in PÉREZ MIRAS, Antonio, *et al.*, (a cura di), *Sovranità e rappresentanza. Stato, autonomie territoriali e processi di integrazione sopranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 155-172; PIROZZOLI, Anna, "Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo", *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 491-506; la guida *¿Por qué es la Soberanía Alimentaria una alternativa?*, Paz con Dignidad, Toledo, 2011; NAPOLITANO, Clara, "Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo", *federalismi.it*, n. 18, 2018, pp. 1-33, specialmente le pp. 17-23; MONTAGUT, Xavier, *No más migajas. Alternativas desde la soberanía alimentaria*, Icaria, Barcelona, 2017; GIUNTA, Isabella, e VITALE, Annamaria, "Politiche e pratiche di sovranità alimentare", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, pp 81-83.

[450] ALABRESE, Mariagrazia, e STRAMBI, Giuliana, "Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2019, pp. 736-745. Secondo le Autrici, diritto al cibo, *food security* e sovranità alimentare «share a minimum core that is linked to the agri-food systems work in order to satisfy various essential material and non-material human needs. In fact, it is difficult to imagine the achievement of food sovereignty without food security and the right to adequate food» (p. 738).

[451] ALABRESE, Mariagrazia, *Il regime della* food security …, *cit.*, pp 26-27. Sul tema, *cfr.* RUSSO, Luigi, "Food sovereignty and food security: introductory remarks", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2019, pp. 728-735.

[452] ALABRESE, Mariagrazia, *ult. op. cit.*, p. 15.

sufficienza ma qualitativamente scarso e scollegato dalla cultura delle comunità interne agli Stati determina una situazione di *food insecurity*, così come non rispecchia la *food security* una produzione di cibi di qualità, conformemente a metodi tradizionali, ma insufficiente al nutrimento della popolazione dal punto di vista della disponibilità e dell'accesso.

2.4.2. Condizione di *food insecurity* nell'Unione europea

La *food security*, a partire dalla ricostruzione economica del Secondo Dopoguerra, ha acquisito il valore di prerogativa statale e sovra-nazionale[453]. Basti pensare che, nell'ambito dell'Unione europea, l'articolo 39, paragrafo 1, del TFUE, menziona la sicurezza degli approvvigionamenti tra le finalità della PAC. Tuttavia, l'espressione contenuta nel TFUE sembrerebbe assumere un significato prettamente quantitativo, scevro dalle plurime dimensioni della *food security* indicate nel paragrafo precedente. Difatti, se si considerano le altre finalità contenute nell'articolo 39, la produttività dell'agricoltura è stata collocata al vertice dell'elenco, mentre mancano riferimenti anche impliciti alla dimensione qualitativa o a quella culturale del cibo[454]. La stessa Commissione europea ha riconosciuto che, a partire dal dopoguerra, la PAC ha puntato alla massimizzazione della funzione produttiva dell'agricoltura[455]. La letteratura, inoltre, ha spesso criticato il modello di sviluppo rappresentato dalla PAC, ritenendo che una

---

[453] ID., *ult. op. cit.*, p. 35, afferma che «dal punto di vista teorico, la *food security*, se considerata su un piano statale o sovra-nazionale, può essere considerata come una *policy* […] Ciò vale a dire che […] occorre riconoscere che dalla politica in materia di sicurezza alimentare derivano direttive dettagliate e determinanti nella elaborazione di strategie, piani e azioni nazionali e internazionali». Sulla *food security* come *policy*, *cfr.* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, "El régimen de la Unión Europea sobre la incidencia ambiental en el sector alimenticio y la seguridad alimentaria", *Diario La Ley*, n. 9889, 2021; HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel, "La seguridad alimentaria y la biodiversidad en las estrategias del Pacto Verde Europeo: la Bauhaus de la política alimentaria", in GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *et al.*, (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, Centro de Investigación Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 998-1017; MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, e FILLOL MAZO, Adriana, "La Unión Europea y la Seguridad Alimentaria *ad extra*", *European Climate Law Papers*, n. 4, 2021, pp. 1-16; NAPOLITANO, Clara, "Food security: percorsi per la sostenibilità alimentare", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 2, 2020, pp. 72-92; RUSSO, Luigi, *op. cit.*, pp. 728-735; BOURGES, Leticia, "Calidad y seguridad alimentaria europeas: ¿Lujo y necesidad o un enfoque global extendido?", *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, n. 14, 2016, pp. 17-29; LANG, Tim, e BARLING, David, "Food security and food sustainability: reformulating the debate", *The Geographical Journal*, Vol. 178, n. 4, 2012, pp. 313-326.

[454] Sul primato assegnato all'interesse economico –il mercato– rispetto all'ambiente nei Trattati europei, *cfr.* MONTEDURO, Massimo, "La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2022, pp. 423-459.

[455] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture: Which Instruments?*, Commissione europea, DG Agricoltura, ottobre 1999, consultabile al link https://www.iatp.org/sites/default/files/Safeguarding_the_Multifunctional_Role_of_EU_Ag.htm, consultato il 16 febbraio 2022, n. 6. BUIA, Giuseppina, "Agricoltura multifunzionale e produzione integrata: profili giuridici", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2018, pp. 42-43: «la politica agricola strutturale […] ebbe come obiettivo primario la massimizzazione della produzione agricola, che avrebbe dovuto agevolare il conseguimento di uno *status* di autosufficienza per ciascuno degli Stati membri e, conseguentemente, garantire una sensibile diminuzione delle importazioni dei prodotti dall'estero».

visione mistificata di benessere come condizione di opulenza, a discapito delle culture legate al cibo, abbia permeato il pensiero politico e l'azione dell'Unione europea sino ai tempi recenti, quando sono emersi i discorsi e gli approcci sulla sostenibilità dei sistemi alimentari[456].

Il mercato, parallelamente, ha favorito l'aumento dell'offerta di alimenti standardizzati, ultra-elaborati e relativamente economici con basso o nessun contenuto nutrizionale (le cosiddette calorie vuote). Questo fenomeno, a causa della differenza di prezzo tra cibo sano e cibo spazzatura, la pressione della comunicazione commerciale e la perdita delle conoscenze tradizionali sulla nutrizione, ha aumentato la probabilità che i gruppi vulnerabili cadano nella malnutrizione[457]. Tale approccio, oltre a minare gli aspetti nutrizionali, ha inciso sulle preferenze alimentari dei consumatori nella misura in cui i moderni supermercati occidentali hanno trasformato una cultura del cibo basata sulla necessità e sulla dipendenza delle proprie scelte alimentari dalla stagionalità e dalla disponibilità locale in una cultura basata sul desiderio. Ciò è simbolizzato dal consumo di carne, latticini e bibite gassate in misura nettamente superiore al fabbisogno alimentare della popolazione, con grossi impatti sulla salute pubblica[458]. Il divario con i gruppi vulnerabili, peraltro, è stato accentuato dal fatto che l'aumento della domanda di alimenti sani determina un incremento dei prezzi di questi ultimi[459].

Considerando che la struttura agricola ed il mercato sono tra i fattori che più incidono sulla *food security*[460], è possibile affermare che la visione occidentale della sicurezza alimentare sia stata dominata per molto tempo dalla dimensione quantitativa della stessa.

Il cambio di rotta tra i Paesi dell'Unione europea è stato cristallizzato solamente di recente, con il *Green Deal*: «formula di sintesi che contrassegna un imponente *corpus iuris* tuttora in divenire, articolato in una pluralità di atti fondamentali di *hard law* e di *soft law* adottati dal

---

[456] *Cfr.*: LANG, David, e BARLING, David, *op. cit.*, p. 316; CABRAS, Sergio, *Terra e futuro. L'agricoltura contadina ci salverà*, Eurilink, Roma, 2014.

[457] BRUNORI, Gianluca, *et al.*, "Il ruolo delle piccole aziende agricole europee nei sistemi alimentari sostenibili e nella sicurezza alimentare e nutrizionale", in DI LAURO, Alessandra, e STRAMBI, Giuliana (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, ETS, Pisa, 2021, p. 165.

[458] LANG, David, e BARLING, David, *op. cit.*, p. 319. Basti pensare che, in Spagna, l'INE colloca in una «situación de carencia material y social severa» una persona che non può permettersi di mangiare carne, pollo o pesce almeno ogni due giorni. *Cfr. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2021*, INE, 29 giugno 2022, https://www.ine.es/prensa/ecv_2021.pdf, consultato il 3 ottobre 2022.

[459] BRUNORI, Gianluca, *et al.*, pp. 165-166. ALABRESE, Mariagrazia, "Food security: different systems, different notions", *Perspectives on Federalism*, Vol. 11, n. 3, 2019, p. 6: «The link between trade and utilization is related to the fact that agricultural trade affects dietary regimes and food preferences (e.g., in terms of the nutritional quality of the food available). This can help protect against malnutrition, but it can also favour unhealthy food choices (making junk food cheaper than healthier food). Likewise, there are potentially negative effects involved in traditional food since imported food may be cheaper and replace the traditional and typical foods from a geographical area. This last phenomenon can affect people's food preferences, which are related to traditional and culturally acceptable food».

[460] BOURGES, Leticia, *op. cit.*, p. 23.

2019 in poi»[461], orientato al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Questo macro-obiettivo richiede la trasformazione del modello industriale e produttivo di riferimento ed è perciò destinato a condizionare le politiche di molteplici ambiti e settori di intervento dell'Unione europea, compresa l'agricoltura e l'alimentazione[462]. Tuttavia, dal momento che la transizione ecologica dei sistemi agro-alimentari è stata appena avviata, è ancora presto per valutare l'impatto delle nuove politiche sulla *food security*.

Nonostante il tradizionale orientamento delle politiche alimentari e del mercato verso la dimensione quantitativa della *food security*, anche la disponibilità e l'accessibilità ai prodotti alimentari nell'Unione europea stanno vacillando.

Nel breve periodo, tali pilastri sono stati messi a rischio dalla recente esacerbazione del conflitto russo-ucraino dal febbraio 2022, il quale ha fatto emergere non soltanto la dipendenza degli Stati membri da petrolio, carbone e gas straniero, utilizzati per la produzione agricola, ma anche fertilizzanti e prodotti alimentari specifici, come il grano e i mangimi utilizzati per nutrire gli animali[463]. Come ha attestato la Commissione europea, «tale situazione si traduce in un aumento dei costi per i produttori e incide sul prezzo dei prodotti alimentari, sollevando preoccupazioni per quanto riguarda il potere d'acquisto dei consumatori e il reddito dei

---

[461] MONTEDURO, Massimo, *ult. op. cit.*, p. 439, nota 19.

[462] MOLITERNI, Alfredo, "Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2021, p. 5.

[463] Nel documento del Parlamento europeo, *Domino effects of the war*. *Briefing*, giugno 2022, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729447/EPRS_BRI(2022)729447_EN.pdf, consultato il 3 ottobre 2022, si legge: «Amongst the effects most directly felt by Europeans are rising energy prices. For years, Russia has been Europe's largest supplier of coal, oil and gas. The war sent prices rising as Russia stopped supplying some Member States with gas, leading Europe to search for supplies elsewhere and forcing Europeans to pay more for their petrol and household heating. Higher energy prices are also a challenge for industry, which consumes large quantities of Russian gas. Food prices have also risen since the outbreak of the war due to both Russia and Ukraine being amongst the largest producers of wheat and other commodities». Ancora, il documento del Parlamento europeo, *Russia's war on Ukraine: Impact on food security and EU response*, 2022, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS_ATA(2022)729367_EN.pdf, consultato il 3 ottobre 2022, afferma: «the EU is a considerable net importer of specific products that may be difficult to substitute in the short term, such as sunflower oil and seafood. Moreover, the crisis has exposed the dependency of EU agricultural production on a number of key imported inputs: energy, animal feed and feed additives, and also agricultural fertilisers. The EU's vulnerability to market distortions in fertiliser trade might be particularly acute, since fertilisers represent 18% of input costs for arable crops. The EU relies on Belarus and Russia for 59% of its potassium fertiliser imports, while 31% of EU nitrogen fertiliser imports (for which the natural gas price is the main factor) come from Russia. Furthermore, food affordability for low-income households, already affected by the pandemic, will be further jeopardised. Already in 2020, 8.6% of the overall EU population were unable to afford a meal with meat, fish or a vegetarian equivalent every second day». *Cfr.* anche ZUPI, Marco, "Prospettive sulla sicurezza alimentare. Ricadute della guerra in Ucraina", *Osservatorio di Politica Internazionale*, luglio 2022, https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0191.pdf, consultato il 3 ottobre 2022.

produttori. […]. Se i costi di produzione considerevolmente più elevati a livello di azienda agricola non sono compensati da prezzi più elevati, ciò può ripercuotersi sull'offerta»[464].

Nel lungo periodo, poiché la fertilità del suolo e l'impollinazione possono essere degradate da un uso intensivo, aumentando i costi per acqua, energia aggiuntiva e prodotti chimici necessari al mantenimento dei livelli di produzione, esiste un pericolo diffuso per le generazioni future di esaurimento delle risorse naturali poste a sostegno dell'attuale sistema alimentare occidentale[465]. Si pensi che un autorevole studio, già nel 2011, aveva evidenziato che l'incremento di *input* nei terreni da parte delle grandi aziende agricole predominanti non corrisponde più ad un incremento del loro rendimento: a partire dalla considerazione dei consumi alimentari della popolazione, era stato rilevato un deficit di milioni di ettari di suolo agricolo pari a 48,7 per l'Italia e 26 per la Spagna[466].

La descritta condizione di *food insecurity* vissuta dall'Europa contribuisce ad attualizzare l'importanza della dimensione agricola nelle aree rurali europee. Difatti, come emerso nel paragrafo 1.1, le aree rurali europee costituiscono uno scrigno di terre agroforestali. La gestione di tali risorse secondo un modello alternativo a quello industriale –il modello che sta conducendo ad una condizione di insicurezza pur essendo dominato da una logica prettamente produttivistica– può contribuire all'autosostentamento dei loro abitanti, riducendo l'espansione delle sacche di *food insecurity* nei momenti di difficoltà, garantire il miglioramento della dimensione qualitativa e preservare la dimensione culturale del cibo[467].

---

[464] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, 23 marzo 2022, COM(2022) 133 final, pp. 1-6.

[465] È quanto affermato dalla Commissione europea, *EU Guidance on Integrating Ecosystems and their Services into Decision-Making. Summary for Policymakers in Government and Industry*, Draft 2.0, 9 agosto 2020, https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/pdf/8461_Summary%20_EU_Guidance_Draft_02_17.07.2020.pdf, consultato il 16 marzo 2022. LANG, David, e BARLING, David, *op. cit.*, p. 39, evidenziano che i livelli occidentali di consumo «adds to ecological pressures by requiring more land, water and grain consumption for animals».

[466] LUGSCHITZ, Barbara, BRUCKNER, Martin, e GILJUM, Stefan, *Europe's Global Land Demand. A study on the actual land embodied in European imports and exports of agricultural and forestry products*, Sustainable Europe Research Institute, Vienna, 2011, http://seri.at/wp-content/uploads/2011/10/Europe_Global_Land_Demand_Oct11.pdf, consultato il 9 settembre 2021, p. 22.

[467] La Commissione europea, *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, 2013, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC80420, consultato il 10 ottobre 2022, ha evidenziato il ruolo dei sistemi alimentari locali e della filiera corta nel raggiungimento di una condizione di *food security* a livello familiare. La FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (First revision), Roma, Maggio 2022, https://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf, consultato il 4 ottobre 2022, § 12.2, invita gli Stati a sostenere gli investimenti dei piccoli proprietari terrieri in ragione del loro contributo alla *food security*: «Considering that smallholder producers and their organizations in developing countries provide a major

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3. L'AGRICOLTURA COME STRUMENTO DI EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DEL TERRITORIO NELLA COSTITUZIONE

Nella prospettiva giuridica, la Costituzione spagnola (articolo 130) e la Costituzione italiana (articolo 44) suggeriscono che l'agricoltura debba essere orientata al perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio.

La Costituzione spagnola, all'articolo 130, statuisce che i pubblici poteri attenderanno alla modernizzazione e allo sviluppo di tutti i settori economici e, in particolare, dell'agricoltura, dell'allevamento del bestiame, della pesca e dell'artigianato, al fine di equiparare il livello di vita di tutti gli spagnoli. Con lo stesso fine, questa disposizione impone di dispensare un trattamento speciale alle zone di montagna[468].

È unanimemente accettato che la norma stabilisca un dovere per i pubblici poteri –attendere alla modernizzazione e lo sviluppo di tutti i settori economici, prestando particolare attenzione ad alcuni di essi– per il conseguimento di un fine –equiparare il livello di vita di tutti gli spagnoli–[469]. Dunque, il contenuto dell'articolo 130 è prettamente programmatico, nel senso che lascia al suo destinatario un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi più

---

share of agricultural investments that contribute significantly to food security, nutrition, poverty eradication and environmental resilience, States should support investments by smallholders as well as public and private smallholder-sensitive investments». *Sustainable beef production systems*, Final report, EIP-AGRI Focus Group, Commissione europea, Marzo 2021, consultabile al link https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri_fg_sustainable_beef_final_report_2021_en.pdf, consultato il 16 marzo 2023, evidenzia i numerosi vantaggi sulla *food security* dell'allevamento tradizionale. Si pensi, da ultimo, al Programma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) sui *Globally Important Agricultural Heritage Systems* (GIAHS), definiti come sistemi di uso del suolo e paesaggi straordinari, ricchi in biodiversità di rilevanza mondiale, che sono il risultato del co-adattamento di una comunità al suo ambiente e alle sue esigenze e aspirazioni di sviluppo sostenibile. Tra i requisiti dei GIAHS, FAO, *Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS). Informational package*, consultabile al link http://www.fao.org/3/bp772e/bp772e.pdf, consultato il 16 marzo 2023, include il contributo alla sicurezza alimentare e/o dei mezzi di sussistenza delle comunità locali. Tra i possibili modelli in grado di soddisfare questa esigenza, GRECO, Roberto Franco, "Il Programma della FAO sui «Globally Important Agricultural Heritage Systems» (GIAHS) e la sua rilevanza per il diritto dell'ambiente", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2017, p. 132, pone l'accento sulle agricolture di autosufficienza e di semisussistenza, le quali «spesso svolgono un ruolo cardine nel soddisfacimento della domanda collettiva alimentare, soprattutto nell'ambito di economie di prossimità basate sul contatto diretto tra produttore e consumatore». I GIAHS saranno ripresi nel Capitolo 4, paragrafo 1.2.4.2.1., del presente lavoro, nell'ambito dell'analisi dei benefici generati dalla gestione collettiva dell'acqua.

[468] Articolo 130 della Costituzione spagnola:
«Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.
Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña».

[469] UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, "Artículo 130", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 853.

adeguati all'adempimento del dovere per il conseguimento del fine stabilito, imponendo un impegno maggiorato nel settore primario[470].

La Costituzione italiana è l'unica delle grandi costituzioni europee del dopoguerra a dedicare, più per il persistere di una questione agraria come problema politico che per una necessità di completare la disciplina costituzionale, una norma specifica alla proprietà terriera[471]. Precisamente, ai sensi dell'articolo 44: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

Anche la Costituzione italiana, dunque, fonda un dovere, e non una mera facoltà, per i poteri pubblici di intervenire nel settore dell'agricoltura per il conseguimento delle due finalità citate nella norma[472]. Il necessario intervento per effetto dell'articolo 44 investe tanto profili proprietari quanto profili di carattere impresariale: difatti, malgrado si faccia riferimento alla proprietà terriera privata, la destinazione produttiva del bene ha delle ricadute sulla disciplina dell'impresa, imponendo di intervenire, sebbene non esclusivamente, in questo ambito[473].

---

[470] ID., *ult. op. cit.*, p. 854.

[471] RODOTÀ, Stefano, "Articolo 44", in BRANCA, Giuseppe (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, Tomo II, Zanichelli, Bologna, 1982, p. 211.

[472] ID., *ult. op. cit.*, pp. 217-218: «bisogna dire che la legge "impone" o "può imporre"? Le proposte in quest'ultimo senso, per quanto autorevoli, vennero respinte. E giustamente si è notato che non si trattava di questione indifferente, perché, se fossero state accolte, avrebbero "condotto a questa eccessiva conseguenza che, anche in caso che in fatto la limitazione della proprietà terriera si fosse dimostrata rispondente ai due fini indicati dalla Costituzione, il legislatore fosse poi libero di disporla o meno"».

[473] ID., *ult. op. cit.*, pp. 220 e ss.: «non si tratta di accertare una più o meno meccanica filiazione della norma qui discussa dall'art. 42 o non piuttosto dall'art. 41. Mi pare, infatti, che la linea d'indagine più corretta sia quella che prende le mosse da un dato se si vuole banale, ma assai difficilmente contestabile: la convivenza all'interno di una stessa norma di indicazioni rilevanti sotto il profilo della proprietà e di altre riconducibili invece a quello dell'impresa. […]
Si è osservato che l'articolo in oggetto "interviene quando il processo di definizione della proprietà è esaurito: esso presuppone che i privati siano titolari del diritto di proprietà su fondi rustici". Di conseguenza, esso dovrebbe essere letto come un'applicazione specifica dell'art. 41, piuttosto che dell'art. 42. Due sono i presupposti di questa tesi: da una parte, l'affermazione che "l'art. 44 non riguarda (…) la proprietà come diritto soggettivo ma l'uso di certi beni in proprietà di privati, cioè la sfera delle azioni che il titolare può compiere o non compiere"; dall'altra, il carattere di norma di scopo dell'articolo in questione, messo in evidenza dai due fini, "non disgiungibili né graduabili", indicati dalla formulazione d'apertura.
Nessun dubbio intorno al fatto che ci si trova di fronte ad un tipico caso di bene destinato dallo Stato alla produzione. Tuttavia, tale constatazione non implica che, in casi del genere, l'intera disciplina ricada nella sfera dell'impresa, ben potendo la normativa investire autonomamente anche profili proprietari, sia pure funzionalmente coordinati al fine produttivo. […]

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Oltre a condividere l'imposizione di un dovere pubblico di intervento in ambito agricolo, specialmente nel territorio montano, l'articolo 130 della Costituzione spagnola e l'articolo 44 della Costituzione italiana sono accomunate dal perseguimento della medesima finalità.

Con riferimento all'articolo 130 della Costituzione spagnola, secondo BAÑO LEÓN, la citata disposizione concretizza il mandato statale, pur senza farvi espresso riferimento, in materia di coesione anche territoriale[474]. Dunque, il lemma «equiparar el nivel de vida de todos los españoles» è considerato sinonimo di coesione.

Nel caso dell'articolo 44 della Costituzione italiana, invece, RODOTÀ conviene che la duplice finalità del conseguimento del razionale sfruttamento del suolo e degli equi rapporti sociali dovrebbe essere letta nel modo seguente: «al fine di conseguire uno sfruttamento del suolo tale da stabilire equi rapporti sociali»[475]. Ciò implica uno spostamento dell'attenzione sulla comprensione del lemma «equi rapporti sociali», il quale non dovrebbe essere appiattito sulla nozione civilistica di equità ma sarebbe piuttosto figlio della logica dell'articolo 3, comma 2, della Costituzione, che impone la rimozione di tutti quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese[476]. L'articolo 3, insieme agli articoli 2 e 119 della Costituzione, fonda il dovere costituzionale di garantire la coesione per mezzo di interventi cosiddetti perequativi a favore delle comunità territoriali più deboli[477]. Da ciò deriverebbe che il significato dell'equità dei rapporti sociali di cui all'articolo 44 non è

A questa collocazione dell'articolo in esame si può muovere una obiezione su un terreno diverso, sottolineando come il dichiarato finalismo della norma (e più direttamente l'obiettivo del razionale sfruttamento del suolo) implica un riferimento esclusivo allo svolgimento di attività, attraendola così nell'orbita dell'art. 41, senza che residui alcuno spazio per raccordi con l'art. 42. Ancora una volta, però, si deve mettere in guardia contro una tendenza che, motivata dalla giusta preoccupazione di porre in rilievo la crescente rilevanza del momento imprenditoriale, appiattisce poi l'intera disciplina della proprietà sul suo profilo statico, trascurando il fatto che proprio la funzionalizzazione in senso sociale può incidere sulle modalità di esercizio di poteri attribuiti. Poiché questo aspetto della disciplina proprietaria trova esplicito riconoscimento appunto nell'art. 42, sembra corretto considerare quest'ultimo come un punto di riferimento anche per ciò che riguarda la puntuale ricostruzione dei poteri del proprietario agricolo».

[474] BAÑO LEÓN, José María, *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, pp. 166-168. *Cfr.* BOIX PALOP, Andrés, e UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, "Obra benéfico-social de las cajas de ahorro y financiación de infraestructuras", *Revista de Administración Pública*, n. 170, 2006, pp. 300-301.

[475] RODOTÀ, Stefano, *ult. op. cit.*, p. 226, citando TARELLO, Giovanni, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-1973*, Edizioni culturali internazionali, Genova, 1972.

[476] Articolo 3, comma 2, della Costituzione italiana: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

[477] BARONE, Antonio, "Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno nel PNRR", *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2021, p. 8.

necessariamente circoscritto alla dimensione della relazione tra proprietari e produttori[478]. Più ampiamente, questa disposizione intenderebbe fare della terra, dunque dell'agricoltura, uno strumento per la realizzazione della coesione[479].

Come è stato più volte evidenziato, la coesione territoriale fonda a livello europeo il perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio[480]. Dunque, se gli articoli 130 della Costituzione spagnola e 44 della Costituzione italiana sanciscono il pubblico dovere di intervenire nella dimensione agricola al fine di realizzare la coesione territoriale e se il perseguimento della coesione territoriale comporta un'azione orientata alla garanzia dell'equilibrio demografico del territorio, le citate norme costituzionali identificano con l'agricoltura uno dei principali settori economici nell'ambito del quale i poteri pubblici devono agire per contrastare lo spopolamento rurale. Non è un caso che l'obbligo di intervenire a favore delle zone montane –le aree demograficamente più svantaggiate– sia stato inserito proprio in tali disposizioni. Peraltro, se si ammettesse un parallelismo tra le finalità dell'intervento pubblico in determinati settori a livello statale e a livello europeo, questa lettura potrebbe essere corroborata dal fatto che anche l'elaborazione ed attuazione della PAC e del mercato interno debbano tenere presenti gli obiettivi della coesione[481].

Tali riflessioni non costituiscono un mero esercizio ermeneutico ma conducono alla conclusione –cruciale– che l'intervento pubblico in agricoltura allo scopo di individuare le migliori soluzioni per il riequilibrio demografico del territorio non possa dipendere esclusivamente da eventuali valutazioni di opportunità ma costituisca l'oggetto di un vero e proprio mandato costituzionale.

Questo mandato investe tutti i poteri pubblici. Difatti, l'agricoltura costituisce una competenza esclusiva autonomico/regionale[482]. Tuttavia, per la natura trasversale della

---

[478] MASSART, Alfredo, "El contenido normativo de la legislación sobre tierras incultas en Italia: el rol del Estado", in MASSART, Alfredo, e SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel (coords.), *Manual de instituciones de derecho agro-ambiental euro-latino americano*, Edizioni ETS, Pisa, 2001, p. 281, fa riferimento a: «consecución de relaciones sociales más equitativas en el campo entre los propietarios y los sujetos ligados al bien fundo».

[479] Il legame tra articolo 44 della Costituzione italiana e contrasto dello spopolamento rurale è stato rilevato anche dalla dottrina recente: CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, p. 73, osserva: «La Seconda guerra mondiale inferse ulteriori duri colpi all'economia agraria e montana, soprattutto in relazione al grave impoverimento demografico di tali aree. Il fattore più preoccupante era tuttavia rappresentato da uno stato di estrema miseria e povertà della popolazione rurale, […] e del conseguente massiccio esodo ed abbandono. Le esigenze derivanti dalla storica arretratezza dell'agricoltura italiana ebbero, in effetti, una forte risonanza anche all'interno dell'Assemblea costituente, che tentò di avviare la soluzione del problema mediante una specifica formazione, in cui inserire le linee di interventismo pubblico nel settore. Per questo motivo fu introdotto l'art. 44».

[480] V., per esempio, il paragrafo 4.2.3.2.1. del Capitolo 1 del presente lavoro.

[481] V. il paragrafi 4.2.3.2.1. del Capitolo 1 e 4.2. del presente Capitolo.

[482] Per quanto concerne la Spagna, tutte le materie citate nell'articolo 130 della Costituzione –agricoltura,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

dimensione trattata, essa si intreccia inesorabilmente con materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ordinamento civile (articolo 149.1.8.ª della Costituzione spagnola; articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione italiana), la tutela dell'ambiente (articolo 149.1.23ª della Costituzione spagnola[483]; articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione italiana), e l'economia, in particolare il governo generale dell'economia nel caso della Spagna (articolo 149.1.13.ª della Costituzione spagnola) e la tutela della concorrenza nel caso dell'Italia (articolo 117, comma 2, lettera e della Costituzione italiana). Inoltre, attribuendo al settore primario la finalità di veicolare lo sviluppo rurale, l'articolo 130 della Costituzione spagnola e l'articolo 44 della Costituzione italiana rimandano anche all'omonimo secondo pilastro della PAC, evidenziando il ruolo dell'Unione europea nella fissazione delle direttrici della politica agricola[484]. Ad ogni modo, del riparto di competenze tra Unione europea, Stato e comunità autonome/regioni ci si occuperà più approfonditamente nel capitolo successivo.

4. LA MULTIFUNZIONALITÀ COME PREDICATO GIURIDICO DI SINTESI DEGLI APPORTI DELL'AGRICOLTURA ALL'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DEL TERRITORIO

Gli argomenti che nei paragrafi precedenti hanno confermato la crucialità dell'agricoltura per il riequilibrio anche demografico del territorio spagnolo e italiano nel presente hanno natura differenziata. Per esempio, alcuni evidenziano la predisposizione geografica delle aree rurali all'attività agricola (concetto di ruralità), altri mettono in luce l'apporto che l'agricoltura fornirebbe alla produzione statale (contributo alla *food security*), altri ancora risaltano l'essenzialità delle pratiche agricole per la preservazione dell'equilibrio ecologico (tutela degli

---

allevamento, pesca, artigianato– costituiscono ambiti nei quali le comunità autonome possono esercitare una competenza esclusiva. Difatti, ai sensi dell'articolo 148.1: «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en […]: […] 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; […] 1.11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12.ª Ferias interiores. […] 14.ª La artesanía. […] 18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Nel caso dell'Italia, invece, secondo l'articolo 117 della Costituzione, l'agricoltura rientra nella competenza legislativa esclusiva residuale delle Regioni.

[483] Ai sensi dell'articolo 149.1.23ª della Costituzione spagnola, lo Stato ha una competenza esclusiva in materia di: «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». Tuttavia, ai sensi dell'articolo 148.1, le comunità autonome possono esercitare una competenza esclusiva in materia di boschi e usi forestali (148.1.8.ª), nonché gestione in materia di tutela dell'ambiente (148.1.9.ª).

[484] UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, *ult. op. cit.*, p. 130: «hoy no es que sea unánimemente admitido que caben distintas políticas estatales, todas ellas perfectamente constitucionales, o que, […] en las materias que cita el art. 130, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido un espacio para que las CC. AA. puedan desarrollar sus propias políticas, en la actualidad lo que se subraya es que al menos las grandes líneas directrices de la política agrícola, ganadera o pesquera se establecen no tanto por el Estado como por la Unión Europea».

UJC

ecosistemi rurali), altri ancora lasciano intravedere le opportunità di sviluppo socioeconomico che possono derivare dall'attenzione verso determinati fenomeni sociali che si radicano nella valorizzazione del paesaggio agricolo (impulso del neoruralismo).

In buona sostanza, l'equilibrio demografico del territorio nella dimensione agricola deriva dallo svolgimento, da parte dell'agricoltura, di più funzioni. Dunque, è ancorato al concetto di agricoltura multifunzionale (AMF), il quale è definito dalle scienze sociali come: «un processo produttivo i cui output finali sono molteplici: non solo la produzione di beni alimentari base tipo *commodity* ma anche beni non *commodity* (con la vigna e l'oliveto si fa anche rigenerazione idraulica e paesaggio) e ancora servizi anch'essi considerati non *commodity* come sicurezza alimentare, qualità e varietà degli alimenti, biodiversità, energie rinnovabili, controllo dell'inquinamento, benessere animale, paesaggio, tradizioni ed eredità culturali, inclusione sociale, servizi alla popolazione −educazione/formazione, svago–»[485].

Il concetto è stato giuridicizzato nell'ambito della PAC, ossia della politica comune degli Stati membri dell'Unione europea nel settore agricolo e ittico, ed è poi percolato nelle legislazioni degli Stati membri. Con il fine di delimitarne il contenuto nella prospettiva giuridica, nei prossimi paragrafi si esporranno: in primo luogo, l'evoluzione del concetto nel diritto dell'Unione europea (ed il suo recepimento nelle normative statali); in secondo luogo, la conversione del concetto in misure concretamente applicabili dagli Stati per mezzo della PAC, facendo riferimento soprattutto a quelle relative alle aree rurali spopolate; in terzo luogo, le valutazioni dottrinali di aderenza delle misure multifunzionali al concetto.

4.1. Genesi ed evoluzione giuridica del concetto

Il primo riferimento esplicito alla multifunzionalità risale al dicembre 1997, quando il Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura e il Consiglio Europeo di Lussemburgo si pronunciarono a favore di un'agricoltura europea multifunzionale. A partire da questo momento, l'espressione iniziò ad essere abitualmente presente nei dibattiti sull'intervento pubblico nel settore agricolo ma il concetto non fu definito nel suo contenuto fino al 1999, quando la Commissione europea, nel parere per il Comitato Speciale dell'Agricoltura di quell'anno, stabilì le tre funzioni dell'agricoltura europea: la funzione produttiva –la produzione di alimenti, mangimi e fibre, compreso l'uso industriale di prodotti agricoli, e le sue conseguenze sulla sicurezza alimentare–, la funzione ambientale –la preservazione dell'ambiente e del paesaggio rurali– e la funzione

[485] MELONI, Benedetto, "Aree interne, multifunzionalità e rapporto con la città", *Agriregionieuropa*, n. 45, 2016, p. 62.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

rurale –il contributo alla vivibilità delle aree rurali e ad uno sviluppo territoriale equilibrato–[486]. Tuttavia, rispetto alle altre funzioni, quella produttiva acquisiva un valore imprescindibile[487].

Ai sensi di tale parere, in primo luogo, la funzione produttiva include tanto la sicurezza alimentare quanto la qualità dei prodotti agricoli, nonché i metodi produttivi che garantiscono il benessere degli animali[488]. In secondo luogo, la funzione ambientale, definita come la preservazione di determinate caratteristiche paesaggistiche ed il miglioramento della biodiversità non è connaturata ad una qualunque pratica agricola, bensì alla fornitura di un bene o servizio pubblico da parte dell'agricoltore[489]. In terzo luogo, la funzione rurale è associata al contributo apportato dall'agricoltura alla vitalità economica e sociale delle campagne. In considerazione del suo impatto socioeconomico, secondo la Commissione, la funzione rurale non sarebbe legata soltanto all'atto del coltivare ma piuttosto al complesso delle attività a questo

---

[486] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture*, *cit.*, n. 5. Si ricorda anche la definizione espressa dal Comitato OCSE per l'agricoltura in occasione della riunione tenutasi un anno prima, il 5-6 marzo 1998 (*Agricultural Policy Reform: Stocktaking of Achievements - A discussion paper for the meeting of the OECD Committee for Agriculture at Ministerial Level prepared under the responsibility of the Secretary General*, [AGR/CA/MIN(98)1], Paris, 1998), come si legge in *Multifunctionality: towards an analytical framework*, OECD, Paris, 2001, p. 9: «The introduction of the concept of multifunctionality by Agriculture Ministers at their meeting of 5-6 March 1998 added a further perspective to this discussion. Their Ministerial Communiqué (OECD, 1998a) recognizes that beyond its primary function of supplying food and fibre, agriculture activity can also shape the landscape, provide environmental benefits such as land conservation, the sustainable management of renewable natural resources and the preservation of biodiversity, and contribute to the socio-economic viability of many rural areas».
L'Unione europea, parallelamente al processo di concettualizzazione della multifunzionalità nell'ambito della PAC, pretendeva, congiuntamente ad altri Paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), di includere la medesima nel quadro della negoziazione del cosiddetto *Millennium Round* del 1999, attraverso l'ombrello dei *non trade concerns*, ovvero le questioni non commerciali di cui all'articolo 20 dell'Accordo istitutivo dell'OMC del 1994. In questa sede, in particolare, si accese un dibattito tra i sostenitori della multifunzionalità (Unione europea, Barbados, Cina, Cipro, Corea, Slovenia, Estonia, Islanda, Israele, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Malta, Mauritius, Mongolia, Norvegia, Polonia, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca, Romania, Santa Lucia, Svizzera e Trinidad e Tobago), che avrebbe giustificato l'appoggio agli agricoltori in virtù delle funzioni non commerciali dagli stessi svolte per la società, e le grandi potenze esportatrici (Argentina, Australia, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Isole Figi, Guatemala, Indonesia, Malesia, Nuova Zelanda, Paraguay, Filippine, Sudafrica, Tailandia e Uruguay), le quali consideravano la multifunzionalità la nuova scusa utilizzata da alcuni Paesi per continuare a proteggere i propri settori agricoli. Per un approfondimento, si rinvia a CARRETERO GARCÍA, Ana, "Algunas consideraciones sobre el concepto de multifuncionalidad agraria", *Revista de derecho agrario y alimentario*, a. 24, n. 53, 2008, pp. 42-47.

[487] *Agriturismo e multifunzionalità dell'azienda agricola. Strumenti e tecniche per il management*, Rete Rurale Nazionale 2014/2010, Mipaaf, Ismea, ottobre 2016, https://www.reterurale.it/downloads/Agriturismo_multifunzionalit%C3%A0.pdf, consultato il 14 aprile 2023, p. 12.

[488] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture*, *cit.*, n. 7: «Some of the main preoccupations with regard to food production are adequate supplies at reasonable prices and food safety and quality. […] In addition to the safety of the end product consumer preoccupations about how food is produced have increasingly come to foreground such as with regard to the use of biotechnology traceability and animal welfare aspects».

[489] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture*, *cit.*, n. 10.

riconducibili, nonché alla diversificazione all'interno e al di fuori della fattoria[490]. È d'interesse che, nell'ambito della descrizione della funzione rurale, la Commissione abbia precisato che il mantenimento dell'attività agricola, specialmente in aree remote o periferiche dove non vi sono altre possibilità di impiego, aiuta a prevenire lo spopolamento[491].

Secondo la FAO, la multifunzionalità dell'agricoltura, così come descritta, rappresenta una caratteristica intrinseca dell'agricoltura[492]. La Commissione europea, invece, guarda alla stessa non come a un dato di natura bensì ad un dover essere cioè un obiettivo politico da realizzare in quanto, nel dopoguerra, la PAC si concentrò essenzialmente sulla produzione ma, progressivamente, le funzioni ambientali e rurali acquisirono importanza assurgendo a preoccupazioni principali nel dibattito sulla multifunzionalità[493].

Pertanto, la necessità di garantire l'esercizio delle funzioni non strettamente produttive dell'agricoltura, a fronte di un percorso internazionale di liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli, avrebbe dovuto giustificare una serie di aiuti non produttivi, da parte dell'Unione europea, al settore primario. Si procedette, dunque, all'approvazione dell'Agenda 2000: un documento programmatico contenente gli atti legislativi che avrebbero regolato le politiche europee sino al 2006. Sulla scorta di questo documento, la Riforma Fischler, dal nome del Commissario europeo che la promosse, consacrò la distinzione della PAC nei due pilastri dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale. In particolare, i pagamenti diretti a favore delle

---

[490] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture*, *cit.*, n. 12. CASINI, Leonardo, "La multifunzionalità dell'agricoltura: concetti base e aspetti multifunzionali dei castagneti da frutto e delle aziende castanicole", in CASINI, Leonardo, e SCOZZAFAVA, Gabriele (a cura di), *La multifunzionalità dell'agricoltura nelle zone montane. Una valutazione qualitativa, quantitativa e monetaria degli impatti ambientali, economici e sociali*, Firenze University Press, Firenze, 2013, pp. 18-19, definisce la diversificazione come lo svolgimento da parte dell'azienda agricola di: «attività diverse da quelle tradizionali di coltivazione e allevamento, ma ad esse connesse ed eseguite mediante l'utilizzo di risorse e output produttivi primari, propri dell'azienda stessa […]: l'agriturismo, la trasformazione diretta aziendale dei prodotti, i lavori di artigianato, la produzione di energia rinnovabile, i lavori per conto di terzi, le attività ricreative».

[491] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture*, *cit.*, n. 12: «maintaining agricultural activities, in particular in remote or peripheral areas where there are few other possibilities of gainful employment, can help to prevent depopulation».

[492] *The Multifunctional Character of Agriculture and Land*, FAO, Maastricht, 12-17 settembre 1999, consultabile al link http://www.fao.org/3/x2775e/X2775E02.htm#P41_7891, consultato il 22 marzo 2020: «agriculture is intrinsically multifunctional in character. Furthermore, all agricultural activity and related land use leads directly to other non-agricultural functions ranging over social, environmental, economic and cultural goods and services, which can result in significant benefits or costs. However, there is abundant evidence that, beyond food security, the multifunctional character of agriculture makes significant contributions to achieving rural development, energy and environmental sustainability at local, national, regional and global levels. An improved and more systematic understanding of this "multifunctional character" can lead directly to even greater benefits. The significance of this multifunctional character constitutes a major issue for contemporary policy-makers and practitioners alike. This document is an attempt to assess the energy function of agriculture».

[493] *Safeguarding the Multifunctional Role of EU Agriculture*, *cit.*, n. 6: «At its inception in the post war era the Common Agricultural Policy primarily focused on the first function, but increasingly the environmental and rural functions have grown in importance and become a main concern in the multifunctionality debate».

zone rurali svantaggiate avrebbero dovuto rafforzare la funzione produttiva, mentre lo sviluppo rurale, attraverso i pagamenti agroambientali e le misure di sviluppo rurale, avrebbe dovuto garantire la funzione ambientale e la funzione rurale/sociale dell'agricoltura[494].

Anche la nota Comunicazione della Commissione, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, contenente le linee guida della PAC dopo il 2013 ha ripreso i contenuti del concetto di agricoltura multifunzionale, pur non facendone esplicita menzione[495], i quali sono confluiti nei 3 obiettivi verso i quali indirizzare il sostegno pubblico al settore agricolo ed alle zone rurali: produzione alimentare efficiente, gestione sostenibile delle risorse naturali e azione per il clima, sviluppo territoriale equilibrato[496].

La Dichiarazione di Cork 2.0 del 2016, *Una vita migliore nelle aree rurali*, prendendo spunto dalla prima versione del 1996, *Un territorio rurale vitale*, elaborata dai partecipanti alla Conferenza europea sullo sviluppo rurale organizzata a Cork (Irlanda), evidenzia che l'agricoltura e la silvicoltura sono tuttora due settori estremamente importanti per l'economia dell'Unione e che le relative catene di valore sono motori di crescita rurale, in quanto forniscono posti di lavoro che in molti casi non possono essere trasferiti, e mezzi di sostentamento a decine di milioni di europei, specialmente nelle aree rurali. Essa enfatizza il ruolo svolto dall'agricoltura e dalla silvicoltura nella definizione dei paesaggi e l'importanza del ruolo svolto

---

[494] Non mancarono, ai tempi, le obiezioni. Per esempio, ATANCE MUÑIZ, Ignacio, e TIÓ SARALEGUI, Carlos, "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 189, 2000, p. 38, sostenevano che lo schema di appoggio all'agricoltura approvato con la riforma dell'Agenda 2000 fosse analogo a quello del 1992 e, dunque, che lo strumento fosse più antico dell'obiettivo.

[495] Comunicazione della Commissione, COM(2010) 672 def., *cit.*, pp. 4 e ss.: «il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di derrate alimentari. […] Vi è inoltre la richiesta, da parte dei cittadini europei, di un'ampia scelta di prodotti alimentari di alta qualità, anche locali, che rispondano a standard elevati di sicurezza, qualità e benessere degli animali. […] L'agricoltura e la silvicoltura svolgono un ruolo cruciale nella produzione di beni di pubblica utilità, segnatamente a valenza ambientale, come i paesaggi, la biodiversità dei terreni agricoli, la stabilità del clima e una maggiore resilienza a disastri naturali quali inondazioni, siccità e incendi. Nel contempo, molte pratiche agricole possono esercitare una pressione sull'ambiente e provocare degrado dei terreni, carenza e inquinamento delle acque e perdita di habitat naturali e di biodiversità. […] l'agricoltura continua a svolgere un ruolo trainante per l'economia rurale di buona parte dell'UE. […] Ciò è particolarmente vero nelle zone a prevalenza rurale […] dove è importante consolidare i recenti incrementi di produttività e sfruttare appieno il potenziale del settore agricolo. Inoltre, l'agricoltura svolge un ruolo importante nelle zone rurali in quanto genera ulteriori attività economiche strettamente legate all'industria alimentare, al turismo e al commercio e, in numerose regioni, costituisce la base per lo sviluppo di tradizioni locali e dell'identità sociale».

[496] Comunicazione della Commissione, COM(2010) 672 def., *cit.*, pp. 4-6. Lo sviluppo territoriale equilibrato è stato sviluppato in: sostegno dell'occupazione rurale e preservazione del tessuto sociale delle zone rurali; miglioramento dell'economia rurale e promozione della diversificazione per consentire agli attori locali di esprimere appieno il loro potenziale e di fare un uso ottimale di altre risorse locali; appoggio della diversità strutturale dei sistemi agricoli, miglioramento delle condizioni per le piccole aziende e sviluppo dei mercati locali. Come si precisa, in Europa l'eterogeneità delle strutture agricole e dei sistemi di produzione contribuisce all'attrattività e all'identità delle regioni rurali.

da agricoltori e silvicoltori quali custodi del territorio rurale e principali fornitori di beni e servizi pubblici ambientali correlati alla tutela della biodiversità, del suolo e delle risorse idriche e alla protezione del clima[497].

Questa stessa dichiarazione è stata ripresa dalla Comunicazione della Commissione *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* in vista della PAC relativa al periodo 2021-2027 (poi divenuto 2023-2027 in virtù della proroga biennale del regime precedente), nella parte in cui illustra il contributo che l'agricoltura e lo spazio rurale potrebbero dare alla società nel suo complesso. In realtà, la multifunzionalità dei sistemi agricoli e alimentari dell'UE è espressamente citata in relazione all'«innovazione», nel senso che la promozione di quest'ultima è considerata strumento di estrinsecazione della funzione ambientale e della funzione rurale dell'agricoltura. Di conseguenza, il concetto di agricoltura multifunzionale sembrerebbe quasi soppiantato da quello di «agricoltura intelligente», di cui si fa menzione nella medesima comunicazione[498].

Nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, la multifunzionalità agricola ha acquisito rilevanza non soltanto per mezzo della PAC ma anche perché, con vari significati, è percolata in alcune leggi statali e regionali, nel caso dell'Italia, o autonomiche, nel caso della Spagna.

Per quanto concerne l'Italia, il Decreto legislativo del 18 maggio 2001, n. 228, *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, avrebbe dato attuazione alla multifunzionalità agricola nella misura in cui ha consentito all'imprenditore agricolo di svolgere attività ulteriori rispetto alla coltivazione del fondo. Difatti, l'articolo 1, comma 1, sostituisce l'articolo 2135 del codice civile introducendo una nuova definizione di imprenditore agricolo: «È imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse»[499]. L'articolo 23, comma 1, della Legge statale del 27 marzo 2001, n. 122,

---

[497] Dichiarazione di Cork 2.0, *Una vita migliore nelle aree rurali*, elaborata in occasione della Conferenza europea sullo sviluppo rurale Cork 2.0, Cork (Irlanda), 5-6 settembre 2016, consultabile al link https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/cork-declaration_it.pdf, consultato il 20 marzo 2023.

[498] La trasversalità dell'obiettivo dell'ammodernamento dell'agricoltura e delle zone rurali è stata stabilita dall'articolo 6, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 2021/2115. Ad ogni modo era importante anche nel ciclo di programmazione precedente, dove rappresentava la prima priorità dell'Unione precipuamente in materia di sviluppo rurale. Secondo STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 110, nota 194, «il reg. UE 2021/2115 precisa e dettaglia l'obiettivo della modernizzazione e innovazione nel settore agricolo e delle aree rurali, dando rilievo alla digitalizzazione, alle infrastrutture digitali e alle competenze in tali ambiti». Tuttavia, MASSOT MARTÍ, Albert, "La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica – Apuntes críticos sobre las propuestas de la comisión", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 257, 2021, pp. 191-192, afferma che la rilevanza attribuita in linea di principio all'innovazione non è stata confermata sul piano pratico dai regolamenti PAC. Difatti, essi stabiliscono che i Piani Strategici Nazionali, ivi previsti, debbano includere strategie digitali agro-rurali, ma a titolo strettamente descrittivo e senza esigere valutazioni di impatto. V., ad esempio, l'articolo 114 del Regolamento (UE) n. 2021/2115.

[499] È quanto si legge in *Agriturismo e multifunzionalità dell'azienda agricola*, *cit.*, p. 11.

Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale, ha stabilito: «le Regioni, nell'ambito delle iniziative finalizzate allo sviluppo rurale e alla valorizzazione della multifunzionalità delle aziende, possono disciplinare l'attività relativa al servizio di alloggio e di prima colazione nella propria abitazione».

Di conseguenza, nella maggior parte degli interventi legislativi regionali, la multifunzionalità costituisce un predicato descrittivo dell'azienda agricola –e non dell'atto del coltivare– tramite le attività di approfondimento, cioè trasformazione in azienda e vendita diretta, e di ampliamento, come agriturismo o, più in generale, turismo rurale[500]. Ad esempio, la Legge Regionale Marche, del 14 novembre 2011, n. 14, *Disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura*, include nel concetto di multifunzionalità le attività che possono essere esercitate in connessione con l'attività agricola dagli imprenditori di cui all'articolo 2135 del codice civile e in particolare: l'agriturismo; l'agricoltura sociale; la vendita diretta; la trasformazione o manipolazione di prodotti agricoli aziendali; la produzione di energia; il contoterzismo; le attività funzionali alla sistemazione e alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell'assetto idrogeologico; la trasformazione di prodotti agricoli per conto di terzi (articolo 2). Tra gli scopi della multifunzionalità così definita è menzionato quello di: «favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali con maggiore attenzione alle zone a rischio di spopolamento, agevolando in particolare l'insediamento dei giovani e delle donne nel settore agricolo» (articolo 1, comma 1, lettera c). La Legge Regionale Piemonte del 22 gennaio 2019, n. 1, *Riordino delle norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale*, ha introdotto un apposito Titolo III sulla multifunzionalità: sebbene, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, la multifunzionalità copra moltissime attività[501], sulla base delle disposizioni successive, l'ombrello della multifunzionalità sembrerebbe ristretto a poche attività, quali l'agricoltura sociale (articolo 18), le fattorie didattiche (articolo 19), i presidi agricoli di prossimità (articolo 20). La Legge Regionale Lazio, del 22 ottobre 2018, n. 7, *Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale*, modifica il titolo della

---

[500] Le attività di approfondimento e di ampliamento citate nel testo sono così denominate da VAN DER PLOEG, Jan Douwe, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 214.

[501] Articolo 17, comma 2, della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019: «Per multifunzionalità si intendono le attività proprie del settore primario che svolgono le seguenti funzioni:
a) economiche: produzione, generazione di reddito e di occupazione nelle aree rurali;
b) ambientali: mantenimento della qualità dell'ambiente, conservazione del paesaggio, salvaguardia idrogeologica, manutenzione del territorio, conservazione della biodiversità, valorizzazione delle risorse naturali locali e delle varietà di erbe e piante spontanee, benessere animale;
c) sociali: mantenimento delle tradizioni e dei tessuti socioculturali, erogazione di servizi di tipo ricreativo, didattico-educativo e socio-riabilitativo, di inserimento nel mondo del lavoro e di inclusione sociale, garanzia della qualità e della sicurezza degli alimenti, gestione di spazi polivalenti per l'erogazione di servizi finalizzati al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali».

UB

Legge regionale del 2 novembre 2006, n. 14, eliminando il riferimento alla multifunzionalità: *Norme in materia di multifunzionalità; agriturismo e turismo rurale* diviene *Norme in materia di diversificazione delle attività agricole*. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b), della stessa Legge, multifunzionali sono le attività connesse con le attività agricole tradizionali come specificato dall'articolo 2135 del Codice Civile e dal citato Decreto legislativo 2001, n. 228/2001, sull'orientamento e la modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della Legge n. 57/2001, compresa l'attività agrituristica. Multifunzionali, secondo l'articolo 1, comma 1, lettera a), sono anche le attività in materia di agricoltura sociale.

In pochi casi, invece, l'agricoltura è considerata uno strumento di tutela prevalentemente ambientale. Costituisce un esempio di questo tipo la Legge Regione Campania, dell'11 aprile 2018, n. 15, *Disposizioni per la promozione, diffusione e ricerche di tecniche per l'agricoltura di precisione ed uso sostenibile delle risorse in agricoltura*, la quale, all'articolo 1, comma 1: «promuove un modello di agricoltura multifunzionale fonte di sviluppo economico, sociale e ambientale attraverso politiche agricole che incentivano modelli agronomici virtuosi per la protezione della funzionalità dei suoli, per l'innovazione e la sostenibilità in agricoltura, per un uso efficiente delle risorse naturali, per la tutela delle risorse idriche e la riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni».

Nell'ordinamento spagnolo, invece, le leggi statali ed autonomiche tendono generalmente ad associare la multifunzionalità al bosco (tra i molti esempi, si segnalano l'articolo 4 della Legge statale, del 21 novembre 2003, *de montes*, l'articolo 3 della Legge galiziana, del 28 giugno 2012, n. 7, *de montes*, l'articolo 116.3, lettera k) della Legge del 14 maggio 2021, n. 11, *de recuperación de la tierra agraria de Galicia* e l'articolo 92.2 della già citata Legge n. 5/2021, sull'impulso demografico della stessa Comunità Autonoma) o all'ambiente rurale nel suo complesso (come nel Preambolo della Legge statale n. 45/2007 sullo sviluppo rurale o nell'articolo 2.1 della Legge autonomica dei Paesi Baschi, dell'8 aprile 1998, n. 10, *de desarrollo rural* ovvero nell'articolo 4 della citata Legge della Castiglia-La Mancia n. 2/2021 sullo sviluppo dell'ambiente rurale).

In pochi altri casi, invece, il predicato è oggetto di riconoscimento giuridico quale caratteristica dell'agricoltura. Ad esempio, l'articolo 5, lettera b), della Legge della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi del 23 dicembre 2008, n. 17, *de Política Agraria y Alimentaria*, afferma il carattere multifunzionale dell'attività agricola come produttrice non solo di alimenti ma anche di altre esternalità ad essa inerenti, quali la protezione e rigenerazione ambientale, la conservazione del paesaggio e della biodiversità, la gestione equilibrata del territorio, la conservazione dell'ambiente rurale e del patrimonio culturale. La Legge autonomica della Castiglia-La Mancia, del 18 maggio 2004, n. 4, *de la explotación agraria y del desarrollo rural*, all'articolo 3.3, definisce la multifunzionalità dell'attività agricola come riconoscimento delle

diverse funzioni, legate ad aspetti sociali, territoriali e ambientali, che le persone dedicate all'agricoltura e residenti nell'ambiente rurale prestano alla società. La Legge autonomica della Catalogna del 17 giugno 2019, n. 3, *de los espacio agrarios*, nel Preambolo, mette in risalto la necessità di riconoscere che la multifunzionalità e la sostenibilità agricola si realizzano assicurando in modo soddisfacente: il legame tra la produzione, la qualità e la sicurezza alimentare; l'equilibrio territoriale e la conservazione del mondo rurale e dei suoi abitanti; il mantenimento del paesaggio, il rispetto delle condizioni ambientali e la conservazione della biodiversità, nonché il suo contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici.

4.2. Le misure multifunzionali della Politica Agricola Comune

Come emerso nel paragrafo precedente, la PAC ha tradotto il concetto di agricoltura multifunzionale in un obiettivo strutturale della politica agricola dell'Unione europea. In virtù della sua importanza per la realizzazione della coesione territoriale la quale, a livello europeo, fonda l'intervento pubblico nel contrasto dello spopolamento rurale o perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio[502], desta interesse verificare come la PAC abbia convertito la multifunzionalità in misure concretamente applicabili dagli Stati soprattutto alle aree rurali spopolate.

L'analisi delle misure multifunzionali terrà conto dell'inquadramento in pilastri – pagamenti diretti e sviluppo rurale– intorno ai quali la PAC si riorganizza ciclicamente, scaturito dalla Riforma Fischler del 2003, ossia dal momento in cui il concetto di agricoltura multifunzionale è trasmigrato strutturalmente nei regolamenti della politica agricola, sebbene sia possibile rintracciarne le prime applicazioni anteriormente all'ingresso del termine nel dibattito politico.

Infatti, già nel 1985, il Regolamento (CEE) n. 797/85, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie, conteneva le premesse della futura concettualizzazione: l'articolo 3 stabiliva che il regime di aiuti agli investimenti nelle aziende agricole potesse essere destinato al miglioramento qualitativo e alla riconversione della produzione in funzione delle esigenze del mercato, all'adattamento dell'azienda al fine di ridurre i costi di produzione, migliorare le condizioni di vita e di lavoro o realizzare risparmi di energia, alla tutela e al miglioramento dell'ambiente. Peraltro, l'articolo 16, limitatamente alle zone svantaggiate a

[502] Si ricorda che, come affermato nel paragrafo 4.2.3.2.1. del Capitolo 1 del presente lavoro, conformemente all'articolo 175 del TFUE, l'elaborazione e l'attuazione della PAC, deve tenere presenti gli obiettivi della coesione.

propensione turistica o artigianale, affermava la possibilità di effettuare investimenti di carattere turistico o artigianale nell'azienda agricola[503].

Il Regolamento (CEE) n. 3808/89, finalizzato ad accelerare l'adeguamento delle strutture di produzione dell'agricoltura, consacrò questo orientamento prevedendo che gli Stati membri potessero applicare il regime d'aiuto anche agli imprenditori *part-time*, ossia a coloro che: «pur non essendo agricoltori a titolo principale, ricavano almeno il 50% del loro reddito totale dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali, oppure da attività di conservazione dello spazio naturale che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche, svolte nella loro azienda, purché il reddito direttamente proveniente dall'attività agricola nell'azienda non sia inferiore al 25% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle attività esterne all'azienda non superi la metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore»[504].

La Riforma McSharry del 1992 proseguì nella direzione di promozione delle finalità cosiddette antiproduttive dell'agricoltura[505], predisponendo pagamenti agli agricoltori parzialmente disaccoppiati dalla produzione e misure di accompagnamento, ossia incentivi alla modernizzazione delle aziende agricole, interventi strutturali in zone svantaggiate e di tutela degli ambienti agricoli e forestali (prime fra tutte le azioni agro-ambientali previste dal Regolamento (CEE) 1078/1992).

4.2.1. I pagamenti diretti

La Riforma Fischler adottò il meccanismo del disaccoppiamento totale dell'aiuto dalla quantità e dalla tipologia del prodotto (PUA), ancorando i pagamenti degli agricoltori alla condizionalità, tuttora vigente, ossia al rispetto dei Criteri di Gestione Obbligatori (CGO), cioè di norme contenute in direttive e regolamenti europei relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, nonché al mantenimento dell'azienda in Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA), con le quali vengono perseguiti

[503] CASINI, Leonardo, *op. cit.*, pp. 20-21. Precisamente, l'Autore rintraccia i semi della multifunzionalità nel Libro Verde sulle prospettive per la politica agraria comune del 1985: «in quel periodo le priorità della PAC cambiavano: non più il sostegno indiscriminato al reddito tramite garanzia di prezzi minimi (alti), ma la necessità di creare l'ambiente economico e sociale all'interno del quale le aziende agricole potessero operare, diversificando le attività e la produzione adattandole alle esigenze ambientali e alla tutela del territorio».

[504] Articolo 2, paragrafo 1, lettera a), del Regolamento (CEE) n. 797/85, così come modificato dal Regolamento (CEE) 3808/89.

[505] ORLANDI, Riccardo, "Mercato agroalimentare e disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta", *The Trento Law and Technology Research Group Student Paper*, n. 43, 2018, p. 35.

obiettivi generali di salvaguardia e protezione di suolo, corsi d'acqua, habitat e specie[506]. La condizionalità, inoltre, fu applicata al cosiddetto *set aside* obbligatorio, ossia all'obbligo di messa a riposo dei terreni, il quale fu esteso al 10% dell'intera superficie a seminativi[507].

Le normative relative al periodo di programmazione 2007-2013 non introdussero grandi novità rispetto alla Riforma Fischler[508]. Si fanno presenti, tra esse, tre elementi degni di nota: l'abolizione del *set aside* obbligatorio; la previsione che attribuisce agli Stati la facoltà di istituire un sostegno specifico agli agricoltori, come quello per specifici tipi di agricoltura che sono importanti per la tutela o il miglioramento dell'ambiente o per specifiche attività agricole che comportano benefici agroambientali aggiuntivi o in zone soggette a programmi di ristrutturazione e/o sviluppo, al fine di cautelarsi dal rischio che le terre siano abbandonate e/o di far fronte a svantaggi specifici per gli agricoltori in tali zone[509]; il continuo richiamo alla finalità di evitare che le terre agricole siano abbandonate, assicurando il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali[510].

---

[506] Il considerando 24 del Regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003, *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001*, infatti, affermava: «Il potenziamento della competitività dell'agricoltura comunitaria e la promozione della qualità dei prodotti alimentari e della tutela ambientale implicano necessariamente un calo dei prezzi istituzionali dei prodotti agricoli e un aumento dei costi di produzione per le aziende agricole della Comunità. Per realizzare questi obiettivi e promuovere un'agricoltura più sostenibile e orientata verso il mercato, è necessario completare la transizione del sostegno dal prodotto al produttore, introducendo un sistema di sostegno disaccoppiato del reddito di ciascuna azienda. Pur lasciando invariata l'entità dell'aiuto effettivamente corrisposto agli agricoltori, il disaccoppiamento renderà notevolmente più efficace il sostegno al reddito. È quindi opportuno subordinare il pagamento unico per azienda al rispetto delle norme relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, nonché al mantenimento dell'azienda in buone condizioni agronomiche e ambientali».

[507] Il considerando 32 del Regolamento (CE) n. 1782/2003 affermava: «Al fine di salvaguardare gli effetti positivi della messa a riposo dei terreni (set-aside) come strumento di contenimento dell'offerta e, nello stesso tempo, potenziarne il ruolo ecologico nell'ambito del nuovo regime di sostegno, le condizioni per il ritiro dei terreni dalla produzione dovrebbero essere mantenute». Sui benefici del *set-aside*, VANNI, Francesco, "L'abolizione del set aside obbligatorio: una nuova sfida ambientale per la PAC", *Agriregionieuropa*, n. 15, 2008, p. 33, osserva: «Da un lato, aumentando l'estensione della superficie sulla quale calcolare la percentuale di *set aside*, è stato possibile incrementare la superficie interessata dalla messa a riposo, estendendo così l'area sulla quale potevano ricadere i vantaggi ambientali. Dall'altro, l'applicazione dei criteri della condizionalità sulle superfici a riposo può essere interpretata come un passaggio da una logica "produttiva" ad una logica "protettiva" del *set aside*, dove il mantenimento degli habitat naturali è stato privilegiato rispetto alla gestione agronomica dei terreni».

[508] STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate. …*, *cit.*, p. 73.

[509] *Cfr.* l'articolo 68, paragrafo 1, lettera a), rispettivamente *sub* i)-v)-c), del Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009, *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003*. Come fa notare STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 74, nota 99, tale misura sostituì quella prevista per i cosiddetti pagamenti supplementari di cui all'articolo 69 del Regolamento (CE) n. 1782/2003, la quale, tuttavia, non faceva espressamente menzione dell'obiettivo di evitare di evitare l'abbandono delle terre.

[510] *Cfr.* il quarto considerando del Regolamento (CE) n. 1782/2003.

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, si segnala che il Regolamento (UE) n. 1307/2013 definì per la prima volta l'attività agricola come «i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione»[511]. Inoltre, il menzionato Regolamento introdusse la nozione di agricoltore in attività, stabilendo che per avere accesso ai pagamenti diretti fosse necessario garantire il mantenimento, tramite il lavoro, dell'idoneità del terreno al pascolo o alla coltivazione ovvero lo svolgimento dell'attività minima[512].

Sul piano delle misure, un elemento di novità del primo pilastro potenzialmente in grado di valorizzare la funzione ambientale della multifunzionalità agricola fu l'introduzione della componente ecologica (cosiddetto *greening* o inverdimento) come sostegno complementare a compensazione dei costi associati alla somministrazione di beni pubblici non remunerati dal mercato[513]. Il *greening*, previsto dal Capo 3 del Regolamento (UE) n. 1307/2013, consisteva nell'esecuzione di tre pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente: diversificazione delle colture (articolo 44), mantenimento di prati permanenti (articolo 45) e creazione di aree di interesse ecologico (articolo 46). I beneficiari del pagamento di base o pagamento unico per superficie che eseguivano tali pratiche avrebbero ricevuto un pagamento cosiddetto verde calcolato, dunque, sulla base della quantità di superficie posseduta[514]. Tuttavia, pratiche di

[511] Articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio*.

[512] Articoli 9, paragrafo 1, e 4, paragrafo 1, lettera c), del Regolamento (UE) n. 1307/2013.

[513] GERMANÒ, Alberto, "Dalla multifunzionalità ai "beni comuni"", in GERMANÒ, Alberto, e VITI, Domenico (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"* (Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011), Giuffrè, Milano, 2012, p. 117: «nel dibattito sulla PAC dal 2013 in poi, lo stesso vocabolario è cambiato. Si è passati dall'uso dell'espressione "multifunzionalità" all'utilizzo di un altro termine –"public goods"– a seguito del riconoscimento che l'agricoltura non solo ha un fine ambientale, ma produce "beni ambientali" e, in quanto tali, beni pubblici o beni comuni».

[514] Articolo 43, paragrafo 1, del citato Regolamento (UE) n. 1307/2013. V. anche il documento di lavoro Greening *e pratiche agricole equivalenti. Un'analisi sulle possibili ripercussioni del pagamento verde in Italia*, Ministero delle politiche agricole, febbraio 2014, p. 3, consultabile al link file:///C:/Users/128529/Downloads/Doc__8_Greening_rev_31_Dicembre_2013.pdf, consultato il 17 aprile 2023.

inverdimento come la diversificazione delle colture e le aree di interesse ecologico furono rese obbligatorie solo per quelle aziende comprendenti una soglia minima di terreno seminativo[515].

Ulteriori aiuti, potenzialmente in grado di contribuire al contrasto dell'abbandono delle terre agricole, erano diretti a sviluppare la funzione sociale dell'agricoltura: il pagamento per i giovani agricoltori di cui all'articolo 50 del Regolamento (UE) n. 1307/2013, ossia un sostegno annuale al reddito degli agricoltori di età inferiore ai 40 anni durante i primi 5 anni di esercizio dell'attività agricola; il pagamento per le zone soggette a vincoli naturali di cui all'articolo 48 cioè il pagamento supplementare agli agricoltori le cui aziende sono situate in tutto o in parte in zone soggette a vincoli naturali, così come individuate dagli Stati membri nell'ambito del secondo pilastro; un regime per i piccoli agricoltori, disciplinato dal Titolo V del Regolamento, vale a dire un pagamento forfettario che sostituisce tutti i pagamenti diretti o un pagamento basato sull'importo dovuto agli agricoltori ogni anno, come tale connotato dalla semplificazione delle formalità[516].

Nell'ultimo ciclo di programmazione della PAC, previsto per il periodo 2023-2027, l'attività agricola continua ad essere definita, prima, come produzione di prodotti agricoli[517] che comprende l'allevamento di animali o la coltivazione, anche mediante paludicoltura, e poi, come mantenimento della superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli consueti[518]. È confermata anche l'erogazione dei pagamenti diretti a favore dei cosiddetti agricoltori in attività, ossia delle persone fisiche o giuridiche, singole o associate, che svolgono un livello minimo di attività agricola, la cui determinazione è rimessa agli Stati

---

[515] Infatti, la diversificazione delle colture era obbligatoria per le aziende con aree di seminativo comprese tra 10 e 30 ettari (articolo 44, paragrafo1), mentre gli agricoltori il cui seminativo superava i 15 ettari dovevano garantire almeno il 5% delle aree di interesse ecologico (articolo 46, paragrafo 1) (il seminativo è definito dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), come il terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, comprese le superfici ritirate dalla produzione a norma degli articoli 22, 23 e 24 del Regolamento (CE) n. 1257/1999, dell'articolo 39 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 e dell'articolo 28 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a coltivazioni in serre o sotto coperture fisse o mobili). Inoltre, il considerando 44 del citato Regolamento (UE) n. 1307/2013 affermava che la creazione di aree di interesse ecologico poteva essere esclusa per quegli agricoltori che svolgevano attività agricole in zone soggette a determinate regioni a prevalenza boschiva in cui le terre sono ad elevato rischio di abbandono. DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos, "Pastos, PAC y bienes públicos: oportunidades antes el periodo 2014-2020", *Revista Pastos*, Vol. 43, n. 2, 2013, pp. 12-13, ha fatto notare che la pressione politica esercitata dal Consiglio e dal Parlamento per alleggerire e modificare le esigenze del *greening* e le sue modalità di attuazione ha fatto sì che, nella pratica, la capacità di questa misura e dei fondi ad essa destinati, finanziati al 100% dalla stessa UE, di generare un impatto positivo significativo sull'ambiente a livello europeo sia stata sensibilmente ridotta.

[516] *Cfr.* STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, pp. 104 e ss.

[517] Prodotti agricoli sono quelli elencati nell'allegato I TFUE, ad eccezione dei prodotti della pesca, il cotone ed il bosco ceduo a rotazione rapida. V. l'articolo 4, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 2021/2115.

[518] Articolo 4, paragrafo 2, del citato Regolamento (UE) n. 2021/20115.

membri, ma senza precludere la concessione del sostegno agli agricoltori pluriattivi o a tempo parziale[519].

Restano in piedi i pagamenti per i piccoli agricoltori (articolo 28) e il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori sebbene, contrariamente alla programmazione precedente, non sia più obbligatorio per gli Stati (articolo 30) mentre è stato soppresso il pagamento per zone con vincoli naturali, che ha avuto una limitatissima applicazione nella programmazione 2014-2020[520]. Parallelamente, sono state rafforzate alcune delle misure sociali ed ambientali, vale a dire l'assorbimento del *greening* nella condizionalità, la previsione della condizionalità sociale e l'introduzione di ulteriori regimi ecologici volontari o eco-schemi. Ai fini del lavoro, destano interesse la condizionalità rafforzata e gli eco-schemi[521].

Per quanto riguarda il *greening*, l'articolo 12 del Regolamento (UE) n. 2021/2115 prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa agli agricoltori e ad altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti o altri pagamenti previsti nell'ambito delle misure di sviluppo rurale se non rispettano i CGO e le BCCA i quali, così come emerge dall'Allegato III dello stesso Regolamento, sono arricchiti dalle pratiche di inverdimento. In particolare, il mantenimento dei prati permanenti sulla base di una percentuale di prati permanenti in relazione alla superficie agricola a livello nazionale, regionale, subregionale, di gruppo di aziende o di azienda rispetto all'anno di riferimento 2018 è contenuto nella BCCA 1. La diversificazione colturale è stata

---

[519] Considerando 19 e articolo 4, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 2021/2115. Nel PEPAC spagnolo, sono considerati agricoltori in attività gli agricoltori iscritti alla previdenza sociale agricola oppure coloro il cui 25% delle entrate, almeno, corrisponda ad entrate agricole (soglia ridotta al 5% nelle Canarie, in considerazione delle peculiarità della regione ultraperiferica). Nel PSN italiano, sono considerati agricoltori in attività: «gli agricoltori che, al momento della presentazione della domanda di aiuto sono in possesso di uno dei seguenti requisiti:
a) agricoltori che nell'anno precedente a quello di domanda hanno ricevuto pagamenti diretti per un importo non superiore a 5.000 euro.
b) iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese come impresa agricola "attiva" o come piccolo imprenditore e/o coltivatore diretto. Nel caso in cui l'impresa individuale o società risulti iscritta nella sezione speciale del registro delle imprese in uno stato diverso da "attivo", che pregiudica lo svolgimento dell'attività d'impresa agricola, non è riconosciuto il requisito di agricoltore in attività;
c) iscrizione alla previdenza sociale agricola (INPS) come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri.
d) possesso della partita IVA attiva in campo agricolo, con dichiarazione annuale IVA, ovvero con comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, relativa all'anno precedente la presentazione della domanda, dalla quale risulti lo svolgimento dell'attività agricola. Per le aziende con superfici agricole ubicate, in misura maggiore al cinquanta per cento, in zone montane e/o svantaggiate ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea, nonché per gli agricoltori che iniziano l'attività agricola nell'anno di domanda, è sufficiente il possesso della partita IVA attiva in campo agricolo».

[520] FRASCARELLI, Angelo, "La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027", *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019, p. 33.

[521] La condizionalità sociale è l'obbligo per i beneficiari dei pagamenti diretti e di altri sostegni di rispettare i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'Allegato IV (articolo 14 del Regolamento (UE) n. 2021/2115).

sostituita dalla rotazione delle colture di cui alla BCAA 7, con possibili eccezioni per le aziende: i cui seminativi sono utilizzati per più del 75% per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio, costituiti da terreni lasciati a riposo, investiti a colture di leguminose o sottoposti a una combinazione di tali tipi di impieghi; la cui superficie agricola ammissibile è costituita per più del 75% da prato permanente, utilizzata per la produzione di erba o altre piante erbacee da foraggio o investita a colture sommerse per una parte significativa dell'anno o per una parte significativa del ciclo colturale o sottoposta a una combinazione di tali tipi di impieghi; con una superficie di seminativi fino a 10 ettari. Le aree di interesse ecologico, invece, sono state sostituite dalla percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o elementi non produttivi di cui alla BCCA 8. Oltre alle medesime eccezioni previste nell'ambito della rotazione delle colture, nel caso delle aree di interesse ecologico è stabilito che gli Stati membri la cui superficie di terreno complessiva è occupata per oltre il 50% da foreste e il rapporto tra terreni forestali e terreni agricoli è superiore a 3:1, possano esentare dall'obbligo le aziende situate nelle zone designate dagli stessi quali zone soggette a vincoli naturali a norma dell'articolo 32, paragrafo 1, lettere a) o b), del Regolamento (UE) n. 1305/2013.

Come anticipato, un'altra novità del ciclo di programmazione 2023-2027 è l'introduzione dei regimi ecologici o eco-schemi di cui all'articolo 31 del Regolamento (UE) n. 2021/2115, ossia sostegni a favore degli agricoltori in attività, singoli o associati, che si impegnano ad applicare volontariamente quelle pratiche agricole, definite dagli Stati membri, che sono benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica. L'indubitabile innalzamento della tutela ambientale, tuttavia, è mitigato dal fatto che l'adesione a tali impegni determina una presunzione di aderenza al regime della cosiddetta condizionalità rafforzata[522]. Inoltre, gli eco-schemi sono legati al sostegno di base al reddito per la sostenibilità, vale a dire il pagamento disaccoppiato per superficie ricevibile dall'imprenditore agricolo in attività. Dunque, se non si possiede questa qualifica, non è possibile beneficiare degli eco-schemi[523].

---

[522] L'articolo 31, comma 6, del Regolamento (UE) n. 2021/2115, stabilisce che gli agricoltori in attività o i gruppi di agricoltori in attività che partecipano ai regimi ecologici […] sono considerati adempienti ai requisiti e alle norme pertinenti di cui all'allegato III purché onorino gli impegni derivanti dal pertinente regime ecologico interessato.

[523] RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, "La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?", in GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *et al.*, (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2022*, CIEMAT, Madrid, 2022, p. 896, evidenzia che, poiché i regimi ecologici sono inclusi nel primo pilastro della PAC, i selvicoltori non possono beneficiare di questa parte dei fondi europei. Essi, infatti, non essendo agricoltori o allevatori iscritti nei registri delle amministrazioni agricole, non hanno diritto al pagamento di base. Questa impostazione, secondo l'Autrice, costituisce un'importante remora per la gestione e conservazione dei terreni forestali. Pertanto, suggerisce di includere i boschi nel primo pilastro in modo da incentivare la conversione di molti proprietari forestali in gestori forestali.

4.2.2. Lo sviluppo rurale

Nel pilastro dello sviluppo rurale, è la programmazione 2014-2020 ad esprimere al meglio l'idea dell'agricoltura multifunzionale grazie alle 6 priorità produttive, ambientali e sociali condensate nell'articolo 5 del Regolamento (UE) n. 1305/2013: trasferimento di conoscenze e innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali; redditività delle aziende agricole e competitività dell'agricoltura e tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste; organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura; uso efficiente delle risorse ed economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale; inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico nelle zone rurali. Scegliendo almeno 4 di tali priorità, gli Stati membri avrebbero dovuto formulare direttamente, nell'ambito di strategie stabilite a livello nazionale o regionale, i tipi di intervento finanziabili con il FEASR per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo rurale fissati a livello eurounitario[524]. Tra questi obiettivi, il Capitolo 1 del presente lavoro ha individuato l'articolo 4, lettera c), del citato Regolamento, come l'espressione più esplicita del contrasto dello spopolamento rurale nell'ambito della PAC: «realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti lavoro».

Essenzialmente, la funzione sociale dell'agricoltura era espressa dalle misure facoltative di cui all'articolo 19, ossia gli aiuti, subordinatamente alla presentazione di un piano aziendale, all'avviamento delle imprese per i giovani agricoltori, per attività extra-agricole nelle zone rurali, per lo sviluppo di piccole aziende agricole. Specularmente al primo pilastro, si potevano menzionare anche le indennità, di cui all'articolo 31, a favore degli agricoltori delle zone montane o di altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, dove, a causa delle caratteristiche naturali di tali aree, la produzione agricola è meno remunerativa[525]. Queste misure sono state rinnovate nell'ambito del ciclo di programmazione 2023-2027: l'articolo 75 del Regolamento (UE) 2021/2115 ha confermato il sostegno facoltativo per l'insediamento dei giovani agricoltori, l'avvio di nuove imprese rurali connesse all'agricoltura e alla silvicoltura e

[524] Difatti, come stabilisce l'articolo 6 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 gli Stati membri ricevono una dotazione finanziaria del FEASR da spendere nell'ambito di pluriannuali stabiliti a livello nazionale e/o regionale.

[525] Ai fini dell'ammissibilità di tale indennità, l'articolo 32 considerava le zone diverse dalle zone montane come soggette a vincoli naturali significativi se il 60% della superficie agricola soddisfaceva almeno uno dei criteri elencati nell'Allegato III al valore soglia elencato. Tali criteri concernevano: clima –bassa temperatura e siccità–; clima e suolo –eccessiva umidità del suolo–; suolo –scarso drenaggio del suolo, problemi di tessitura e pietrosità, scarsa profondità radicale–; terreno –forte pendenza. Zone diverse dalle zone montane e da quelle soggette a vincoli naturali significativi ammesse a beneficiare dell'indennità di cui all'articolo 31 erano anche le zone soggette a vincoli naturali specifici, definite come le superfici agricole al cui interno le condizioni naturali di produzione sono simili e la cui estensione non supera il 10% della superficie dello Stato membro interessato.

l'avvio nelle zone rurali di attività imprenditoriali extra-agricole connesse alle strategie di Sviluppo Locale di tipo Partecipativo[526], mentre l'articolo 71 ha previsto la facoltà per gli Stati di concedere i pagamenti o sostegni agli agricoltori in relazione a vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici così come individuati dal Regolamento (UE) 1305/2013[527]. Ebbene, tanto il piano strategico nazionale della Spagna quanto quello dell'Italia hanno accolto dette misure[528].

La funzione ambientale dell'agricoltura all'interno del secondo pilastro è rinvenibile nei cosiddetti impegni agro-ambientali: «uno dei più risalenti e tuttora rilevanti strumenti utilizzati nell'ambito della politica agricola comune al fine della promozione della tutela ambientale»[529]. Dal periodo di programmazione 2000-2006, la costante di questo intervento è il pagamento compensativo dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno derivante dall'assunzione volontaria di impegni agro-ambientali da parte degli agricoltori o da altri gestori del territorio[530]. Tenendo

---

[526] Come si legge nel paragrafo 4, gli Stati membri concedono il sostegno sotto forma di importi forfettari, strumenti finanziari o una combinazione di entrambi.

[527] Come si legge nell'articolo 71, paragrafo 4, si tratta di pagamenti: «solo al fine di compensare, in tutto o in parte, i beneficiari per i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti agli svantaggi territoriali specifici nella zona interessata».

[528] Per l'Italia, v. *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, *cit.*, INSTAL(75), pp. 1163 e ss., e ANC(71), pp. 941 e ss.; per la Spagna, v. Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021, *cit.*, INSTAL(75), pp. 2158 e ss., e ANC(71), pp. 1168 e ss.

[529] ADORNATO, Francesco, LATTANZI, Pamela, e TRAPÉ, Ilaria, "Le misure agroambientali", in COSTATO, Luigi, GERMANÒ, Alberto, e ROOK BASILE, Eva (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario. Il Diritto agroambientale*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 2011, p. 568.

[530] Difatti, con riferimento al periodo di programmazione 2000-2006, nel Titolo II, Capo VI, del Regolamento (CE), n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica e abroga taluni regolamenti*, le misure agro-ambientali furono definite come «un sostegno in compenso di impegni agroambientali […]
Gli impegni agroambientali oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole.
Essi procurano servizi non forniti da altre misure di sostegno, quali il sostegno dei mercati o le indennità compensative» (articolo 23).
Inoltre, «Il sostegno agli impegni agroambientali viene concesso annualmente ed è calcolato in base ai seguenti criteri:

- il mancato guadagno,
- i costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto e
- la necessità di fornire un incentivo». (articolo 24)

Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2007-2013, l'articolo 39 del Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005, *sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)* definì agro-ambientali «i pagamenti erogati agli agricoltori che assumono volontariamente impegni agroambientali. I pagamenti agroambientali possono essere concessi anche ad altri gestori del territorio, quando ciò sia giustificato ai fini della realizzazione di obiettivi ambientali.
I pagamenti agroambientali riguardano soltanto quegli impegni che vanno al di là delle specifiche norme obbligatorie stabilite in applicazione degli articoli 4 e 5 e degli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003 e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale e citate nel programma.
[…]

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

presente tale nucleo essenziale, ad ogni ciclo di programmazione, il raggio della tutela ambientale è via via cresciuto. Difatti, se nel periodo 2007-2013 fu meglio dettagliato il contenuto dell'impegno preliminare e non involucrabile in un «pagamento agro-ambientale»[531], in quello 2014-2020 emerse che il contenuto degli stessi «impegni agro-climatico-ambientali» poteva equivalere a quello del *greening* ma, essendo a questo alternativo, era libero dal vincolo al pagamento per ettaro di superficie[532]. Questo ciclo, inoltre, aprì alle associazioni di

---

I pagamenti sono versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto».
Nel ciclo di programmazione 2014-2020, l'articolo 28 del citato Regolamento (UE) n. 1305/2013 ha definito agro-climatico-ambientali «i pagamenti concessi agli agricoltori, alle associazioni di agricoltori o alle associazioni miste di agricoltori e altri gestori del territorio che si impegnano volontariamente a realizzare interventi consistenti in uni o più impegni agro-climatico-ambientali su terreni agricoli determinati dagli Stati membri […].
I pagamenti agro-climatico-ambientali compensano soltanto quegli impegni che vanno al di là dei pertinenti requisiti obbligatori stabiliti a norma del titolo VI, capo I, del regolamento (UE) n. 1306/2013, dei pertinenti criteri e attività minime stabiliti a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punti ii) e iii), del regolamento (UE) n. 1307/2013, nonché dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale.
[…]
I pagamenti sono erogati annualmente per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dagli impegni assunti». Per un commento, si rinvia a ADORNATO, Francesco, LATTANZI, Pamela, e TRAPÉ, Ilaria, *op. cit.*, pp. 582 e ss.
Da ultimo, con riferimento al ciclo di programmazione 2021-2027, l'articolo 70 del Regolamento (UE) n. 2021/2115, definisce impegni agro-climatico-ambientali «i pagamenti [concessi] unicamente agli agricoltori o ad altri beneficiari che assumono volontariamente impegni in materia di gestione che sono considerati utili per conseguire uno o più degli obiettivi specifici di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2.
A norma del presente articolo, gli Stati membri effettuano unicamente pagamenti relativi ad impegni che:

> a) vanno al di là dei pertinenti requisiti di gestione obbligatori e delle norme BCAA stabilite ai sensi del capo I, sezione 2;
> b) vanno al di là dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione; tale requisito non si applica agli impegni relativi ai sistemi agroforestali e al mantenimento delle superfici oggetto di imboschimento;
> c) vanno al di là delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola a norma dell'articolo 4, paragrafo 2;
> d) sono diversi dagli impegni per i quali sono concessi pagamenti a norma dell'articolo 31.

[…]
Gli Stati membri stabiliscono i pagamenti da corrispondere sulla base dei costi aggiuntivi sostenuti e del mancato guadagno derivante dagli impegni assunti, tenendo conto dei target finali prefissati».

[531] Tale specificazione fu un riflesso dell'introduzione della condizionalità nel primo pilastro. Difatti, l'articolo 23, paragrafo 2, del precedente Regolamento (UE) n. 1257/1999, affermava semplicemente che gli impegni agro-ambientali dovessero oltrepassare le normali pratiche agricole, mentre l'articolo 39 del Regolamento (CE) n. 1698/2005, specificava che i pagamenti agro-ambientali dovessero andare oltre la condizionalità ambientale espressa dai criteri di gestione obbligatoria e dalle buone condizioni agronomiche e ambientali descritte nel citato Regolamento (CE) n. 1782/2003.

[532] L'articolo 28, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1305/2013, precisava che i pagamenti agro-climatico-ambientali compensassero soltanto quegli impegni ulteriori rispetto alla condizionalità, al mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione o allo svolgimento dell'attività minima stabilita dagli Stati membri, nonché dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e degli altri pertinenti requisiti obbligatori stabiliti dalla legislazione nazionale. Come specificato nel *Glossario della politica agricola comune (aggiornamento del 2015)*, Commissione europea, consultabile al link

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

agricoltori, agli altri gestori del territorio e ad associazioni miste le misure agro-climatico-ambientali, favorendo il passaggio dalle esperienze pilota ad una istituzionalizzazione dei regimi collettivi. Il livello dell'impegno richiesto per ottenere il riconoscimento è ulteriormente cresciuto nel ciclo di programmazione 2023-2027, dal momento che il *greening* è stato assorbito dalla condizionalità e che i cosiddetti «impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione» devono differenziarsi dagli eco-schemi del primo pilastro[533]. Oltre a confermare la facoltà per gli Stati di promuovere e sostenere regimi collettivi, l'ultimo ciclo di programmazione ha anche introdotto, quale possibile schema degli impegni in materia di clima e ambiente, «regimi di pagamento basati sui risultati per incoraggiare gli agricoltori o altri beneficiari a produrre un significativo miglioramento della qualità dell'ambiente su scala più ampia o in modo più misurabile»[534]. Il Regolamento (UE) n. 2021/2115, infatti, si limita ad affermare il contributo che tali azioni possono apportare alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, alla protezione e al miglioramento dell'ambiente, compresi la qualità e la disponibilità dell'acqua, la qualità dell'aria, il suolo, la biodiversità e i servizi ecosistemici, inclusi gli impegni nell'ambito di Natura 2000 e il sostegno alla diversità genetica[535]. Ancora, la normativa citata suggerisce che il sostegno per gli impegni di gestione possa prevedere premi a favore dell'agricoltura biologica per la conversione in terreni biologici e per il loro mantenimento, pagamenti a sostegno di altri sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente come l'agroecologia[536], l'agricoltura di conservazione[537] e la produzione

---

file:///C:/Users/128529/Downloads/glossariodella_politica_agricola_comune_2015_it.pdf, consultato il 25 aprile 2023: «una data pratica finanziata attraverso le disposizioni che rientrano nel cd. "inverdimento" nell'ambito del primo pilastro non può beneficiare anche di un finanziamento attraverso una misura agro-climatico-ambientale».

533 V. l'articolo 70, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 2021/2115.

534 Articolo 70, paragrafo 5, del Regolamento (UE) 2021/2115.

535 Considerando 71 del Regolamento (UE) n. 2021/2115.

536 L'agroecologia abbraccia tutti i metodi di coltivazione fondati sull'applicazione all'agricoltura dei principi dell'ecologia. L'esempio più emblematico è il metodo biologico. Per un approfondimento sull'agroeocologia, si rinvia al Capitolo 4 del presente lavoro.

537 *Lavorazione minima del terreno per un'agricoltura sostenibile*, FAO, Roma, 2008, http://www.fao.org/newsroom/it/news/2008/1000900/index.html, consultato il 20 marzo 2020, definisce l'agricoltura di conservazione come un insieme di pratiche agronomiche in cui «si interferisce molto poco con il suolo dove si semina direttamente, sul terreno non lavorato o lavorato al minimo». *Agricoltura. Progressi sostenibili in agricoltura*, FAO, http://www.fao.org/3/i0765i/i0765i08.pdf, consultato il 20 marzo 2020: «l'agricoltura conservativa usa tecniche progressive che comprendono un'aratura minima o assente, la semina diretta, la rotazione delle colture intensive e la copertura del terreno per proteggere la superficie dal sole, vento e pioggia. L'aumento di sostanze organiche nel suolo induce una maggiore resistenza alla siccità e migliora l'azione dei fertilizzanti minerali». Tuttavia, come si afferma in BRIAMONTE, Lucia, e PERGAMO, Raffaella (a cura di), *I metodi di produzione sostenibile nel sistema agro-alimentare*, INEA, Roma, 2010, p. 18, «qualora le rotazioni e/o varietà colturali e la copertura del suolo non vengano adeguate a livelli ottimali, può essere necessario ricorrere a una maggiore quantità di sostanze chimiche per controllare le erbe infestanti e i parassiti».

integrata[538], servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia delle foreste, premi per foreste e l'allestimento di sistemi agroforestali, il benessere degli animali, la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche, in particolare mediante metodi di selezione tradizionali[539].

È per questo motivo che gli impegni in materia di ambiente e di clima e gli altri impegni di gestione previsti dagli ultimi piani strategici nazionali della Spagna e dell'Italia, in attuazione della PAC, sono parzialmente distinti nei due ordinamenti: della Spagna, per esempio, si possono menzionare l'agricoltura integrata, l'agricoltura sostenibile, la promozione e la gestione sostenibile dei pascoli, l'apicoltura per la biodiversità, la protezione dell'avifauna, il mantenimento ed il miglioramento degli habitat e delle attività agricole tradizionali che preservano la biodiversità, le pratiche per il miglioramento del suolo e la lotta all'erosione, gli impegni forestali di gestione, gli impegni di mantenimento della forestazione e dei sistemi agro-forestali ecc.; in Italia, invece, si possono richiamare la produzione integrata, l'uso sostenibile dell'acqua, le tecniche di lavorazione ridotta dei suoli, l'apporto di sostanza organica nei suoli, l'inerbimento delle colture arboree, la conversione di seminativi a prati e pascoli, le colture a perdere, corridoi ecologici e fasce ecologiche, la tutela delle colture arboree a valenza ambientale e paesaggistica, il pagamento per impegni silvo-ambientali in materia di clima, il sostegno per il mantenimento della forestazione e l'imboschimento dei sistemi agro-forestali, il sostegno per la conservazione, uso e sviluppo sostenibile delle risorse genetiche forestali[540].

---

[538] L'articolo 3 della Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi*, definisce la «difesa integrata» come «attenta considerazione di tutti i metodi di protezione fitosanitaria disponibili e conseguente integrazione di misure appropriate intese a scoraggiare lo sviluppo di popolazioni di organismi nocivi e che mantengono l'uso dei prodotti fitosanitari e altre forme d'intervento a livelli che siano giustificati in termini economici ed ecologici e che riducono o minimizzano i rischi per la salute umana e per l'ambiente». L'obiettivo prioritario della «difesa integrata» è la produzione di colture sane con metodi che perturbino il meno possibile gli ecosistemi agricoli e che promuovano i meccanismi naturali di controllo fitosanitario. All'articolo 14, comma 1, la citata Direttiva stabilisce che «la difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi include sia la difesa integrata sia l'agricoltura biologica». BUIA, Giuseppina, *op. cit.*, p. 58, ritiene che con la produzione integrata «oltre che rispettato e valorizzato, l'ecosistema è suscettibile […] di essere integrato dall'attività umana con le migliori tecniche scientifiche e tecnologiche disponibili, in grado di sopperire alla scarsa produttività e redditività che, molto spesso, affliggono altri modelli (la produzione biologica, ad esempio)».

[539] Considerando 72 del Regolamento (UE) n. 2021/2115.

[540] *Cfr.* il contenuto degli impegni agro-ambientali, climatici e altri impegni di gestione di cui al *Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, *cit.*, ENVICLIM(70), e *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, *cit.*, ENVICLIM(70).

4.3. Gradi di multifunzionalità della PAC nelle valutazioni dottrinali

Negli anni, la dottrina giuridica ha valutato la rispondenza delle politiche agricole al paradigma della multifunzionalità, focalizzandosi sulle programmazioni settennali della PAC[541].

[541] Lo studio di RENTING, Henk, *al et.*, "Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework", *Journal of Environmental Management*, n. 90, 2009, pp. S112-S123, ha passato in rassegna una vasta letteratura sull'agricoltura multifunzionale, individuando quattro distinti approcci concettuali o *concept-oriented research clusters*: *market regulation*; *land-use*; *actor-oriented*; *public regulation*.
Il primo approccio si focalizza sugli aspetti economici della multifunzionalità agricola e, in particolare, sui meccanismi per la *governance* di mercati destinati allo scambio dei prodotti cosiddetti *non-commodity* dell'agricoltura. Pur avendo dato un apporto alla migliore definizione e comprensione dell'AMF, tale prospettiva è tacciata di parzialità, nella misura in cui non tiene conto di rilevanti funzioni non produttive dell'agricoltura, legate ai mercati privati di beni e servizi –qualità alimentare, servizi di assistenza, educazione– o intrinsecamente non commerciabili –*food security*, coesione sociale–. Inoltre, concentrandosi sui mercati e sulla natura dei beni agricoli, non approfondisce i processi di trasformazione al livello aziendale e territoriale, in termini sia spaziali ed ecologici che di attori coinvolti nella rete (pp. S114-S115).
Il secondo punto di vista, il *land-use*, riunisce l'insieme eterogeneo dei molteplici approcci di alcune delle principali discipline scientifiche naturali (quali ecologia del paesaggio e della conservazione, ecologia della produzione, geografia, pianificazione territoriale e, in misura minore, economia regionale) aventi lo scopo di studiare l'uso delle risorse naturali, la mitigazione del cambiamento climatico e l'adattamento allo stesso. A differenza del *market regulation*, questa gamma di approcci affronta gli aspetti spaziali dell'agricoltura multifunzionale, innalzando l'analisi al livello territoriale, ma soffre, a sua volta, di ulteriori limiti di varia natura: secondo lo studio in esame, infatti, le impostazioni *land-use* non tengono presenti le aziende agricole né le diverse unità decisionali rilevanti per le pratiche di gestione del territorio; ignorano i processi sociali alla base delle medesime pratiche; analizzano la multifunzionalità al livello territoriale, nel senso che considerano multifunzionale il territorio e non l'agricoltura, la quale, invece, è degradata a funzione dello stesso.
Il gruppo di approcci *actor-oriented*, i quali sono espressione soprattutto delle scienze sociali (quali la sociologia rurale e l'economia agraria) guarda al ruolo degli attori e, dunque, ai processi decisionali che incidono sulla costruzione sociale delle pratiche agricole multifunzionali. Rispetto alla prospettiva *land-use*, la lente di analisi è più sulla micro-scala delle aziende, mentre il raggio dei beni, servizi e funzioni considerati importanti per l'analisi dell'agricoltura multifunzionale è nettamente più ampio di quello misurato nell'approccio *market regulation*: oltre ai beni pubblici (paesaggio, biodiversità, ecc.) gli approcci *actor-oriented* guardano a beni e servizi per mercati non agricoli (energia, assistenza, turismo ecc.) ed alle funzioni dell'agricoltura, sia quelle commerciabili, trasferite sui mercati alimentari di nicchia sotto forma di caratteristiche distintive dei prodotti (qualità alimentare, benessere animale, compatibilità ambientale ecc.), sia quelle non commerciabili (qualità della vita, *food security*, mantenimento di insediamenti dispersi ecc.). Nonostante il livello più olistico, tali approcci sono ritenuti ancora deboli riguardo al significato e agli impatti delle pratiche agricole multifunzionali sul piano regionale, ed incapaci di cogliere le sinergie e gli effetti *spin-off* delle relazioni con gli altri attori economici e degli usi del territorio.
Il quarto approccio, denominato *public regulation*, si fonda sugli studi di valutazione delle politiche e contributi forniti dalla sociologia e dall'economia. Difatti, esamina soprattutto le politiche di sviluppo rurale nel quadro eurounitario e nazionale per individuare le modalità di attivazione delle istituzioni pubbliche nell'agevolazione e monitoraggio dell'agricoltura multifunzionale. Nonostante il contributo fornito da tale impostazione alla comprensione della relazione tra agricoltura multifunzionale e le più ampie politiche di sviluppo rurale e sostenibilità, si lamenta che la ricerca su organizzazione, attuazione e valutazione delle politiche sull'agricoltura multifunzionale sia ancora troppo poco sviluppata, frammentata, carente di approcci integrativi. Lo studio, tuttavia, non tiene conto dell'ampia letteratura giuridica sul tema che, considerato il contenuto, può essere ricondotta all'approccio *public regulation*: *ex multis*, MASSOT MARTÍ, Albert, "La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 188, 2000, pp. 9-66; ID., "La multifuncionalidad agraria: un paradigma a la búsqueda de una política", en LLEDÓ YAGÜE, Francisco (ed.); HERRERA CAMPOS, Ramón (coord.), *Agricultura ante el tercer milenio*, Dykinson, Universidad de Almería, El Ejido, 2002, pp. 827-877; ID., "La multifuncionalidad

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

In relazione alla Riforma Fischler del 2003, la dottrina ha osservato che, al tempo, gli aiuti disaccoppiati non furono realmente legati alla protezione e valorizzazione dell'ambiente bensì allo scopo di comprare il consenso delle imprese potenzialmente più danneggiate dagli effetti redistributivi della stessa, che aveva tentato di realizzare una perequazione dei fondi europei a favore dei territori di montagna e di collina, delle produzioni di qualità e dei servizi multifunzionali[542]. Non a caso, la sua erogazione fu subordinata a condizioni soggettive, ossia l'avere percepito pagamenti diretti nel biennio 2000-2002, e non a comportamenti e strategie per il futuro; dunque, l'aiuto aveva la natura di una rendita per i proprietari e non di un reale incentivo[543]. Inoltre, numerose furono le deroghe, ossia le applicazioni di regimi accoppiati in molti settori, e vi fu certa flessibilità nell'esecuzione statale tale da creare disomogeneità sul territorio dell'Unione[544]. Ancora, nonostante l'applicazione della condizionalità fosse indirizzata alle terre non più destinate alla produzione, non fu precipuamente agganciata ad un obiettivo vincolante di evitare l'abbandono delle terre agricole[545]. Dunque, se anche si ammettesse che la condizionalità fosse stata formulata a scopi ambientali, il progresso nella protezione e valorizzazione delle aree rurali risultò parzialmente vanificato dallo scollamento

---

agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, a. 6, n. 11, 2002, pp. 45-84; CARRETERO GARCÍA, Ana, *op. cit.*, pp. 37-51; BODIGUEL, Luc, "La multifonctionallité de l'agriculture: un concept d'avenir?", *Revue du Droit Rural*, n. 365, 2008, pp. 45-40; DOMÉNECH MARTÍNEZ, Gloria, "La agricultura multifuncional y los pagos por servicios ambientales a la luz de la experiencia en Costa Rica", *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 57, 2010, pp. 25-34; FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Marcia, "From conventional agriculture to multifunctional agriculture: Agroforestry as a driver of "paradigm shift", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2017, pp. 39-71; BUIA, Giuseppina, *op. cit.*, pp. 42-67; DEL MAR MUÑOZ AMOR, María, "Los contratados territoriales de explotación, la agricultura multifuncional y la dinamización rural", en SANZ LARRUGA, Francisco Javier, e MIGUEZ MACHO, Luis (dirs.), *op. cit.*, pp. 291-330.

[542] SOTTE, Franco, "La natura economica del PUA", *Agriregionieuropa*, n. 3, 2005, p. 16.

[543] ID., *ult. op. cit.*, p. 17: «Con l'effetto che chi ne ha diritto dispone di un supplemento di reddito, per ottenere il quale non deve impegnarsi in sostanziali contropartite. Mentre per chi non ne ha diritto (per la semplice condizione di non aver percepito pagamenti diretti nel periodo di riferimento) esso costituisce un ulteriore costo diretto o indiretto».

[544] STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 59.

[545] Difatti, sebbene, ai sensi dell'articolo 5 del citato Regolamento (CE) n. 1782/2003, «Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre non più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali», secondo STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate. ...*, *cit.*, p. 65, è opportuno puntualizzare che «l'obiettivo di "evitare l'abbandono delle terre agricole" nel contesto delle finalità ambientali della PAC del 2003 […] si trovi enunciato in un "considerando" e non nel dispositivo del regolamento, cosicché formalmente ne verrebbe meno la portata vincolante. Inoltre, il fatto che nel provvedimento non vi sia una definizione precisa del fenomeno dell'abbandono né dei problemi ambientali e sociali che da esso derivano finisce per renderne i contorni sfuocati. Al riguardo, si è espressa anche la Corte dei Conti europea nell'ambito della relazione sulla valutazione dell'efficacia del regime della condizionalità […]. Posto che tale regime avrebbe dovuto contribuire al perseguimento della finalità di evitare l'abbandono delle terre agricole proprio attraverso le norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali definite dagli Stati membri, la Corte ha affermato di essersi trovata nell'impossibilità di verificare se l'obiettivo fosse stato raggiunto grazie alla sua condizionalità, principalmente a causa della mancanza di elementi normativi connotanti il fenomeno dell'abbandono».

dal suo principale ambito oggettivo di applicazione, quale il territorio dell'Unione in processo di spopolamento.

In relazione al periodo di programmazione 2007-2013, CARRETERO GARCÍA ha osservato che l'erogazione dei pagamenti unici aziendali subordinatamente al rispetto di CGO e BCAA stabilite dagli Stati, per quanto coerente con il paradigma della multifunzionalità, si limitò a penalizzare la generazione di esternalità negative, senza promuovere realmente la produzione di esternalità positive né considerare il carattere sociale dell'attività agricola[546]. Per quanto riguarda il secondo pilastro, invece, sebbene alcune delle misure abbiano potuto migliorare il contributo dell'agricoltore al complesso delle funzioni commerciali e non commerciali dell'agricoltura, non è stata remunerata direttamente la produzione di esternalità positive: l'esempio più chiaro di multifunzionalità in questo ambito fu certamente quello delle misure agro-ambientali, le quali intendevano riconoscere il ruolo degli agricoltori nella generazione di beni pubblici; tuttavia, la maggior parte delle linee di appoggio al settore agricolo non fu disegnata in funzione della multifunzionalità bensì dell'obiettivo di proteggere le rendite legate, in generale, alle aziende più produttive a detrimento di altre necessità[547].

Secondo la più recente dottrina, dopo lo stallo della programmazione 2007-2013, la riforma della PAC del 2013 ha determinato la reviviscenza dell'AMF[548].

Rispetto al primo pilastro, si è detto che gli aiuti disaccoppiati dalla produzione si trasformarono in un sistema di aiuti multifunzionale, nel quale era riflesso il carattere poliedrico riconosciuto all'agricoltura[549]. Ad ogni modo, l'apice della multifunzionalità sarebbe stato raggiunto dal secondo pilastro, il quale manifestò l'intenzione di dare un'impostazione più

---

[546] CARRETERO GARCÍA, Ana, *op. cit.*, p. 50, riprendendo gli economisti GÓMEZ-LIMÓN, José A., KALLAS, Zein, e ARRIAZA, Manuel, "Demanda social de bienes y servicios no comerciales procedentes de sistemas agrarios marginales", in GÓMEZ-LIMÓN, José A., *et al.*, (coords.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España: concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, MAPA, 2007, p. 204. Sul punto, *cfr.* anche CASINI, Leonardo, *op. cit.*, p. 23.

[547] CARRETERO GARCÍA, Ana, *op. cit.*, p 51.

[548] Ciononostante, non mancò chi, nella dottrina agraristica, accolse la riforma del 2013 come la riscoperta della funzione produttiva dell'agricoltura. ALBISINNI, Ferdinando, "Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?", *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013, pp. 94 e ss., fece notare che nel Regolamento 1307/2013 l'attività agricola fu definita prima come produzione, allevamento o coltivazione di prodotti agricoli e poi come mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione oppure lo svolgimento di un'attività minima. Secondo l'Autore, dunque, la definizione accentuò il versante produttivo (e non quello di semplice mantenimento) dell'agricoltura, anche in ragione del fatto che l'agrarietà dell'attività svolta era misurata sulla base della sua idoneità rispetto alle attività produttive di allevamento o di coltivazione. A conferma di ciò, la programmazione 2014-2020 avrebbe introdotto per la prima volta la nozione di agricoltore in attività.

[549] DEL MAR MUÑOZ AMOR, María, "Los contratados territoriales de explotación", *cit.*, p. 300.

integrata, specifica e territoriale per lo sviluppo rurale[550]. Infatti, le priorità di cui all'articolo 5 del Regolamento (UE) n. 1305/2013, relativo allo sviluppo rurale, riflettevano le funzioni produttive, ambientali e sociali associate all'agricoltura: erano espressione della funzione produttiva la priorità 1 –promozione del trasferimento di conoscenze e dell'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali– 2 –potenziamento in tutte le regioni della redditività delle aziende agricole e della competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promozione delle tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste– e 3 –promozione dell'organizzazione della filiera alimentare, comprese la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo–; estrinsecavano la funzione ambientale la priorità 4 –preservazione, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura– e 5 –incentivazione dell'uso efficiente delle risorse e passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale–; concerneva la funzione sociale la priorità 6 –contributo all'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali–.

In linea di continuità rispetto alla programmazione precedente, MASSOT MARTÍ ritiene che la PAC 2023-2027 abbia approfondito il processo di multifunzionalizzazione avviato nel 2013[551]. Questo sviluppo dell'AMF, tuttavia, non deriverebbe dal contenuto della legislazione PAC in sé considerato, il quale ricalcherebbe gli obiettivi ed i meccanismi relativi alla domanda

[550] *Cfr.*: ID., *ult. op. cit.*, pp. 299-301; BUIA, Giuseppina, e ANTONUCCI, M., "The Rural Development Programme (RDP) as a Strategic Tool for Linking Legal and Agroecological Perspective", in MONTEDURO, Massimo, *et al.*, (eds.), *op. cit.*, pp. 185-206. Più critica DEL MAR MUÑOZ AMOR, María, *op. cit.*, p. 326, nel constatare, a p. 326, che il sistema di aiuti per la multifunzionalità dell'agricoltura si sia tradotto, nel concreto, nell'erogazione, in forma esclusiva, di sovvenzioni. Sulle misure del secondo pilastro si rinvia al paragrafo 4.2.3.2.2. del Capitolo 1.

[551] MASSOT MARTÍ, Albert, "La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica …", *cit.*, p. 148.

e all'offerta agricola del periodo 2014-2020[552], salvo la novità relativa alla *governance*[553], bensì dall'impulso di quadri normativi superiori in materia alimentare, ambientale, climatica e digitale, tutti incanalati nel più ampio *Green Deal*, ossia l'imponente *corpus* normativo avente l'obiettivo ultimo di realizzare la neutralità climatica entro il 2050[554]. Specialmente gli atti di pianificazione seguenti, agendo come cerchi concentrici, obbligherebbero la stessa PAC ad incorporare le loro componenti: il *Nuovo Piano d'Azione per l'economia circolare*, la *Strategia sulla biodiversità per il 2030*, la *Strategia From Farm to Fork*, il *Piano d'azione per l'agricoltura biologica*, il *Piano per l'obiettivo climatico 2030*, l'*Ottavo programma di azione per l'ambiente*, la *Strategia forestale per il 2030*, la *Nuova Strategia di adattamento al cambiamento climatico*[555].

---

[552] Ai sensi del Regolamento UE 2021/2115, articolo 6, la nuova PAC ruota intorno a nove obiettivi, di cui tre di carattere economico –sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione; migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività delle aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione; migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore–, tre di carattere ambientale –contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile; promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche; contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggio– e tre di carattere sociale –attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali; promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile; migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche–.

[553] Si ricorda che, a partire da un quadro comune che dispone gli obiettivi e gli interventi con finanziamento eurounitario per realizzarli, le autorità di ciascuno Stato membro hanno delineato un piano strategico con obiettivi nazionali, derivati da quelli comunitari, e un menù particolare di azioni adattate alla specificità dei propri sistemi agronomici, assegnando, laddove esistano entità sub-statali nella gestione dei piani strategici, sub-obiettivi regionali.

[554] MASSOT MARTÍ, Albert, *ult. op. cit.*, p. 148. *Cfr.* STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 109.

[555] V.: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, 11 marzo 2020, COM(2020) 98 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica*, 19 aprile 2021, COM(2021) 141 def./2; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, 17 settembre 2020, COM(2020) 562 final; Proposta di Decisione

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa a un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030*, 14 ottobre 2020, COM(2020) 652 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, 16 luglio 2021, COM(2021) 572 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 24 febbraio 2021, COM(2021) 82 final.

CAPITOLO 3. ACCESSO ALL'USO PRODUTTIVO DELLA TERRA

Nel capitolo precedente sono stati esposti gli argomenti che giustificano l'importanza dell'agricoltura per il riequilibrio anche demografico del territorio nel presente. Sinteticamente, essi concernono: la generalizzata presenza di una risorsa endogena –il territorio agroforestale– alla cui preservazione e valorizzazione l'attività agricola è necessaria; un'evidenza del fatto che le imprese agricole, specialmente quelle condotte da giovani, hanno una maggiore attitudine a sviluppare servizi la cui carenza è irrimediabilmente imputabile a basse densità abitative ma è considerata al contempo causa di spopolamento rurale; la constatazione che è la matrice agricola della ruralità a suscitare l'interesse e l'attrazione dei cosiddetti neorurali; la necessità di tutelare gli ecosistemi rurali degradati dall'abbandono dell'agricoltura; il recupero dell'uso produttivo delle terre nelle aree rurali come strumento di superamento della condizione di *food insecurity* vissuta dall'Unione europea; il mandato costituzionale di orientare l'agricoltura al perseguimento dell'equilibrio, anche demografico, del territorio.

Alla luce di questi argomenti, in considerazione dell'apporto multifunzionale dell'agricoltura, è stato descritto il percorso evolutivo del concetto, delle misure e delle valutazioni dottrinali relativi alla multifunzionalità dei cicli di programmazione della PAC. Dallo studio è emerso il progressivo rafforzamento della funzione ambientale –la preservazione dell'ambiente e del paesaggio rurali– e della funzione rurale –il contributo alla vivibilità delle aree rurali e ad uno sviluppo territoriale equilibrato– attraverso un sistema di incentivi economici ad esse orientati. Tale rafforzamento è culminato nel ciclo di programmazione 2023-2027, grazie all'impulso di quadri normativi superiori in materia alimentare, ambientale, climatica e digitale, tutti incanalati nel più ampio *Green Deal*.

In considerazione del quadro europeo, focalizzato esclusivamente sull'attività di promozione, può essere constatato che senza accesso alla terra non è possibile beneficiare delle misure che riconoscono ed incentivano il contributo dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio. Per questo motivo, il tema dell'accesso alla terra formerà l'oggetto di apposita trattazione nel presente capitolo ma, per non limitare l'indagine alla mera acquisizione della titolarità agricola –non impeditiva di un eventuale abbandono della terra–, esso sarà

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ulteriormente arricchito dello studio relativo alla necessaria destinazione della stessa all'uso produttivo.

Il lavoro prenderà le mosse dalla contestualizzazione dell'accesso all'uso produttivo della terra, indagando lo stato del capitale agricolo nelle aree rurali spagnole ed italiane e l'esistenza di eventuali ostacoli di carattere socioeconomico alla sua mobilizzazione. A questo fine, si ricorrerà ai dati statistici, ai documenti delle istituzioni europee e nazionali e alla letteratura di taglio socioeconomico.

Nella misura in cui la questione dell'accesso alla terra, a seguito dell'indagine precedentemente svolta, si profilerà in termini problematici, il lavoro proseguirà con la ricostruzione del significato di accesso all'uso produttivo della terra nella prospettiva giuridica. Allo scopo, si esamineranno i relativi documenti giuridici, di livello internazionale ed europeo, e le disposizioni della Costituzione italiana e spagnola, con l'ausilio dei corrispondenti contributi interpretativi della dottrina.

Terminata l'approssimazione concettuale, la trattazione si focalizzerà sull'analisi degli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra introdotti e disciplinati nell'ordinamento spagnolo e nell'ordinamento italiano a livello nazionale, regionale e locale per far fronte all'abbandono delle terre agricole. La ricerca sarà effettuata ricorrendo alle banche dati giuridiche, mentre l'analisi sarà accompagnata dagli apporti interpretativi della dottrina spagnola e italiana.

1. APPROSSIMAZIONE CONCETTUALE

1.1. Accesso alla terra ed equilibrio demografico del territorio

Il tema dell'accesso alla terra è un costrutto universale della grande varietà di questioni relative alla terra –la domanda di riforme agrarie, le lotte all'accaparramento delle terre o *land grabbing*, la protezione dei piccoli produttori locali dalle piantagioni su grande scala ecc.– tradizionalmente associate al Sud del mondo[556] e, più di recente, all'Europa dell'Est[557].

[556] *Cfr.*, *ex multis*, DE SCHUTTER, Olivier, "The Green Rush: the Global Race for Farmland and the Rights of Land Users", *Harvard International Law Journal*, n. 2, 2011, pp. 503-559.

[557] Sul fenomeno del *land grabbing* in Europa, *cfr.* FILLOL MAZO, Adriana, "El fenómeno de los acaparamientos de tierras en Europa: principales problemas y retos jurídico-políticos *ad intra*", in MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel (coord.), *Hacia la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 167-200.

USC

Nell'ambito di questo lavoro, l'accesso alla terra viene in rilievo come «logico prerequisito per l'avviamento dell'azienda agricola»[558] che contribuirà al riequilibrio demografico dei territori spagnoli e italiani afflitti dallo spopolamento. Concernendo un contesto completamente distinto dalle realtà che hanno condotto all'emersione del tema, non è affatto scontato che in questa occasione questo sia configurabile in termini altrettanto problematici. Dunque, al fine di vagliare l'opportunità di dedicare una parte della trattazione giuridica all'accesso alla terra, è necessario procedere ad una sua contestualizzazione, acquisendo le informazioni relative alla disponibilità del bene per tutti coloro che, in atto o in potenza, siano interessati all'agricoltura.

1.1.1. I fattori della produzione agricola nelle aree rurali spopolate

Ogni 10 anni, l'Unione europea promuove un censimento generale dell'agricoltura, al fine di realizzare un confronto armonizzato tra gli Stati membri in relazione alla struttura del settore agricolo[559]. Grazie all'apporto di tale strumento, è possibile vagliare anche lo stato dei fattori di produzione nelle aree rurali spopolate dell'Italia e della Spagna nell'arco delle ultime decadi.

I dati relativi all'annata 2009-2010 hanno evidenziato una costante riduzione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) –la somma delle superfici coltivate a seminativi, coltivazioni legnose agrarie, prati permanenti, pascoli e orti familiari– sia sul territorio spagnolo sia sul territorio italiano.

La Spagna, Paese dell'Unione europea con la maggiore SAU dopo la Francia (approssimativamente 23,9 milioni di ettari, su una superficie totale di 30 milioni di ettari)[560], nel periodo compreso tra il 1999 e il 2009, ha registrato un crollo della SAU pari al 9,1%, con un *trend* negativo anche negli anni successivi: 23.300.221 ettari nel 2013 e 23.229.753 ettari nel 2016, ossia una perdita di 70.468 ettari nel giro di soli tre anni. In Italia, la SAU si è ridotta

---

[558] Risoluzione del Parlamento europeo, *Situazione della concentrazione agricola nell'UE, come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra*, 27 aprile 2017, 2016/2141(INI).

[559] Il censimento è previsto dal Regolamento (UE) 2018/1091 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018, *relativo alle statistiche integrate sulle aziende agricole*, e dal Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1874 della Commissione del 29 novembre 2018, *sui dati da presentare per l'anno 2020 a norma del Regolamento (UE) 2018/1091 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018*.

[560] È quanto risulta dall'indagine *Panorámica del Censo Agrario 2020*, INE, 4 maggio 2022, https://www.mapa.gob.es/es/prensa/220504fnpresentacioncensoagrario_tcm30-618985.pdf, consultato il 30 novembre 2022. *Cfr.* SOLER, Carles, e FERNÁNDEZ, Fernando, *Estructura de la propriedad de la tierra en el Estado Español. Concentración y acaparamiento*, 2017, http://elikadura21.eus/wp-content/uploads/2017/04/17-Soler-y-Fernandez.pdf, consultato il 7 settembre 2021, p. 2.

di quasi 5 milioni di ettari nel periodo compreso tra il 1970 e il 2013: da 17,5 milioni di ettari nel 1970 a 12,9 milioni di ettari nel 2010, sino a 12,4 milioni di ettari nel 2013[561].

Questo quadro, tanto sul territorio spagnolo quanto sul territorio italiano, è stato imputato prevalentemente ai fenomeni di abbandono e di rinaturalizzazione dei terreni[562].

Con riferimento all'annata agraria 2019-2020, la Spagna ha evidenziato un incremento della SAU pari allo 0,7%: dai 23,7 del 2010 ai 23,9 milioni di ettari del 2020[563]. Tuttavia, questo dato non deve trarre in inganno, giacché delle 9 comunità autonome in processo di spopolamento[564], 6 registrano tassi negativi: -7,66% in Galizia, -8,26% nelle Asturie, -2,72% nella Cantabria, -1,59% nella Castiglia e León, -10,37% nella Comunità Valenzana, -7,35% in La Roja[565]. Secondo le indagini statistiche, l'abbandono delle terre agricole concerne gli orti (-10,47%) e i prati permanenti (-10,08%), mentre è aumentata la superficie coperta da serre[566]. L'informazione più significativa è quella relativa alla diminuzione delle aziende agricole: la penisola iberica ha subito la perdita di 70.000 unità rispetto ai dati del precedente censimento, la maggior parte delle quali avevano una dimensione compresa tra 1 e 5 ettari, registrando in particolare il -31,78% delle aziende comprese tra 1 e 2 ettari e il -15,59% di quelle comprese tra due e cinque ettari[567]. Da una comparazione effettuata tra i dati INE relativi ai censimenti del 2019-2020 e del 2009-2019, risulta che: nelle Asturie le aziende agricole inferiori a 2 ettari si sono ridotte di 3.066 unità a fronte di un incremento pari a 710 nel caso delle aziende di

---

[561] *Cfr.* LONGHITANO, Davide, e POVELLATO, Andrea, "Mobilità fondiaria e accesso alla terra", *Agriregionieuropa*, n. 49, 2017, p. 7, e *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione. Perdita di terreni agricoli, approvvigionamento alimentare e impermeabilizzazione del suolo*, Mipaaf, Roma, 2012, https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8850, consultato il 2 novembre 2021, p. 5.

[562] *Cfr.*: LONGHITANO, Davide, e POVELLATO, Andrea, *op. cit.*, p. 7; SOLER, Carles, e FERNÁNDEZ, Fernando, *ult. op. cit.*, p. 4. Nel caso dell'Italia è opportuno specificare che anche il consumo di suolo –incremento della copertura artificiale del terreno legato alle dinamiche insediative– è responsabile della diminuzione della SAU (*cfr. Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, *cit.*, p. 109). Tuttavia, IOVINO, Giorgia, "Barriere nell'accesso alla terra. Il caso italiano", in FUSCHI, M. (a cura di), *Barriere/Barriers*, Società di Studi Geografici, Firenze, 2018, p. 216, evidenzia che i fenomeni di abbandono e rinaturalizzazione dei terreni hanno un peso maggiore sulla perdita della SAU rispetto ai processi di urbanizzazione: «le regioni agrarie interessate da *land take* o *soil sealing* sono, infatti, il 20% a scala nazionale […] mentre l'abbandono riguarda il 28,3% della SAT», ossia della Superficie Agricola Totale comprendente SAU, superficie ad arboricoltura da legno, boschi, superficie agricola non utilizzata, l'altra superficie e quella dedicata alle coltivazioni dei funghi.

[563] *Panorámica del Censo Agrario 2020*, *cit.*

[564] Si riporta quanto afferma il MITECO in *El reto demográfico y la despoblación en España en cifras*, *cit.*, che ha identificato Estremadura, Galizia, Castiglia e León, Asturie, Aragona, Cantabria, Castiglia-La Mancia, Comunità Valenzana e La Rioja come le comunità autonome in processo di spopolamento.

[565] Sono i dati dell'INE, tabella *Evolución del tamaño medio de la explotación*, nell'ambito della *Panorámica del Censo Agrario*, *cit.*, https://inespain.maps.arcgis.com/apps/dashboards/0ca61b508b0f47edb498c9af1c3173fa, consultato il 30 novembre 2022.

[566] *Panorámica del Censo Agrario 2020*, *cit.*

[567] Si è registrato un aumento considerevole delle aziende di dimensione inferiore ad un ettaro ma ciò è dipeso dal cambio delle soglie considerate tra un censimento e l'altro.

dimensioni superiori a 50 ettari; un fenomeno simile risulta in Castiglia-La Mancia; altre comunità autonome connotate da processi di spopolamento, come la Galizia e la Comunità Valenzana, hanno subìto una riduzione delle aziende agricole a tutti i livelli dimensionali[568]. Complessivamente, il decremento in percentuale rispetto all'annata 2009-2010 si assesta su -7,57% e concerne prevalentemente i territori caratterizzati da una struttura aziendale di piccole e piccolissime dimensioni[569].

L'Italia, nell'annata agraria 2019-2020, ha registrato una flessione pari al -2,5% della SAU rispetto ai livelli del 2009-2010, sebbene vi sia stato un lieve incremento in comparazione con i dati intermedi: dai 12,9 del 2010 ai 12,4 del 2013 sino ai 12,5 milioni di ettari del 2020. La diminuzione concerne tutte le tipologie di coltivazioni ma le più colpite sono gli orti familiari (-58,4%) e l'arboricoltura da legno (-25%)[570]. Nell'ultimo censimento ISTAT, i dati relativi alla chiusura delle aziende agricole appaiono addirittura drammatici: sono scomparse ben 483.000 unità[571], delle quali più della metà possedeva meno di 1 ettaro[572]. Nel complesso del territorio italiano, la differenza percentuale rispetto all'annata 2009-2010 è pari a -30% e riguarda soprattutto il centro-sud, dove è localizzata la maggior parte delle piccole e piccolissime aziende agricole[573].

Dalle più recenti indagini INE ed ISTAT sull'agricoltura risulta anche che, parallelamente alla diminuzione delle piccole aziende agricole, il numero delle aziende mediamente più grandi sia cresciuto rispetto al passato: a livello nazionale, in Spagna aumentano le unità produttive di dimensioni superiori a 100 ettari di SAU, in Italia quelle con almeno 30 e, soprattutto, 100 ettari[574]. Tuttavia, alcuni studi escludono, al momento, la presenza di un *land grabbing* paragonabile a quello di altri Stati d'Europa[575]: per la Spagna, si evidenzia come il peso del latifondo tradizionale sia nettamente diminuito perché i grandi proprietari hanno venduto a terzi le proprie terre, ad esempio per far fronte al pagamento dei debiti, o sono stati costretti a

---

[568] La comparazione, a cura di chi scrive, è stata realizzata per mezzo della piattaforma dell'INE: https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=51128&L=0, consultato il 12 maggio 2023.

[569] *Panorámica del Censo Agrario 2020*, *cit.*

[570] *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, ISTAT, 28 giugno 2022, https://www.istat.it/it/files//2022/06/REPORT-CENSIAGRI_2021-def.pdf, consultato il 30 novembre 2022, Prospetto 7. Aziende agricole e superfici per le principali coltivazioni, nel 2020 e nel 2010. Le riduzioni maggiori sono state registrate nel Centro e nel Sud Italia.

[571] *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, *cit.*, p. 2.

[572] *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, *cit.*, p. 4.

[573] *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, *cit.*, p. 5.

[574] *Cfr. Panorámica del Censo Agrario 2020*, *cit.*, e *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, *cit.*, p. 4.

[575] Lo studio di FILLOL MAZO, Adriana, *op. cit.*, p. 179, tra le aree europee più pregiudicate dal *land grabbing* menziona Romania, Ungheria, Bulgaria, Polonia e Germania dell'Est (p. 179).

dividerle per ragioni ereditarie[576], mentre vi è una presenza ancora simbolica, sebbene in aumento, di capitali stranieri nel settore agro-alimentare (alfalfa, olivo, vigneti) e del turismo di lusso[577]; in Italia, le analisi più recenti mostrano che il mercato fondiario non presenta fenomeni di concentrazione e che la distribuzione della terra è piuttosto omogenea[578].

Passando ad analizzare la struttura della popolazione agricola per età, livello di scolarizzazione e sesso, per la Spagna, l'INE puntualizza che in nessuna comarca si raggiunge almeno il 40% dei capi d'azienda –le persone fisiche responsabili delle attività finanziarie e produttive dell'azienda agricola– con meno di 45 anni e che nel medesimo ambito territoriale mai si registra almeno il 25% dei capi d'azienda con una formazione di tipo primario o universitario/superiore. Inoltre, solo il 29,9% del totale è costituito da donne[579]. I dati ISTAT relativi all'Italia mostrano che, nell'annata 2019-2020, solo il 12,4% dei capi d'azienda ha un'età inferiore ai 45 anni, contro il 17,6% del 2009-2010. Inoltre, quasi il 59% del totale non ha nessun titolo di istruzione o possiede la licenza media, mentre il 31,5% è composto da donne. Quest'ultimo dato, ad ogni modo, evidenzia un lieve incremento della presenza femminile in agricoltura se comparato al 30,7% del 2010[580]. I dati della Spagna e dell'Italia, con precipuo

---

[576] SOLER, Carles, e FERNÁNDEZ, Fernando, *Estructura de la propriedad de la tierra en España. Concentración y acaparamiento*, Fundación Mundubat e Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas, dicembre 2015, https://www.mundubat.org/informe-mundubat-acaparamiento-de-tierras-en-espana-2016/, consultato l'1 dicembre 2022, p. 225.

[577] ID., *ult. op. cit.*, pp. 217 e ss.

[578] TANTARI, Antonella, e CARDILLO, Concetta, "La concentrazione delle terre agricole in Italia: un'analisi attraverso la Banca Dati RICA", *Italian Review of Agricultural Economics*, Vol. 76, n. 3, 2021, p. 78. Tuttavia, non mancano studi che pongono l'accento sulla presenza del fenomeno anche in Italia: *cfr.*, per esempio, CONTI, Mauro, e ONORATI, Antonio (a cura di), *Terra e agricoltura. Il caso italiano - Land grabbing: case studies in Italy*, 2012 http://www.croceviaterra.it/wp/wp-content/uploads/2012/02/Terra%20e%20agricoltura.%20Il%20caso%20italiano.pdf, consultato l'1 dicembre 2022.

[579] *Panorámica del Censo Agrario 2020*, *cit.* Fa eccezione la Galizia dove, sebbene insista il problema della senilizzazione e dello scarso tasso d'istruzione del settore –solo il 12,23% dei capi d'azienda ha meno di 45 anni e il 2,68% possiede un titolo di studio– la distribuzione dei sessi è più equilibrata. Difatti, il 48% dei capi d'azienda è composto da donne.
I dati della Spagna e dell'Italia, relativamente alla senilizzazione del settore agricolo, si inseriscono in un trend europeo generalizzato rilevato da Eurostat. *Cfr. Farming: profession with relatively few young farmers*, Eurostat, 19 luglio 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20180719-1#:~:text=There%20were%2010.3%20million%20people,the%20age%20of%2040%20years, consultato l'1 marzo 2023.

[580] 7° *Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, *cit.*, p. 15. Il fatto che le donne tendenzialmente non siano capi d'azienda non implica necessariamente che non lavorino in agricoltura. Come afferma SUTHERLAND, Lee-Ann, *op. cit.*, p 4: «Women who are not the 'sole holder' are relegated to the category of 'family labour', regardless of their contribution to decision making on family farms».

riferimento alla senilizzazione del settore agricolo, si inseriscono in una tendenza europea generalizzata rilevata anche da Eurostat[581].

Sebbene l'immagine dell'agricoltura spagnola e italiana degli ultimi anni costruita tramite i dati statistici sia quella di un settore caratterizzato da regressione produttiva, senilizzazione, scarsa formazione e mascolinizzazione dei capi d'azienda, sarebbe superficiale concludere che i giovani o, in generale, nuove figure sociali non desiderino avviare un'attività agricola. Al contrario, alcuni studi suggeriscono l'esistenza di un'abbondanza di persone interessate all'agricoltura: figli o nipoti di imprenditori agricoli, giovani e meno giovani di provenienza non rurale, agricoltori radicati sul territorio che intendono espandere le attività, lavoratori con elevate *expertise* provenienti da flussi di immigrazione, nuove imprese familiari che si insediano nella terra come progetto di vita, fondazioni o associazioni, ecc. che promuovono attività innovative di agricoltura sociale, organizzazioni locali di categoria che colgono la nuova sfida di collegare produzione per il mercato e produzione di beni pubblici[582]. Basti pensare che nella Comunità Autonoma della Galizia, l'*Agencia Gallega de Desarrollo Rural* (AGADER), allo scopo di geolocalizzare ed analizzare la superficie di terra richiesta per la produzione agricola, ha realizzato 1.244 sondaggi dai quali è stato possibile individuare 1.072 domande di superficie[583].

Alla luce del quadro statistico fornito in questo paragrafo, è certo che Spagna e Italia stiano assistendo ad una flessione dell'agricoltura di piccola e media scala. Tuttavia, le ulteriori informazioni in possesso –in particolare, il fatto che il *land grabbing* non sia un tratto caratterizzante questi territori e che diverse figure, mosse da diverse esigenze, sarebbero interessate ad entrare nel mondo agricolo– induce a ritenere che l'assenza di un ricambio anche generazionale sia da ricercare in un blocco di ostacoli che si frappone tra la volontà di fare agricoltura e la sua concretizzazione.

---

581 *Cfr. Farming: profession with relatively few young farmers*, Eurostat, 19 luglio 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20180719-1#:~:text=There%20were%2010.3%20million%20people,the%20age%20of%2040%20years, consultato l'1 marzo 2023.

582 *Cfr.*: *Come favorire la domanda innovativa di accesso alla terra nelle aree interne. Proposte per tre linee d'azione*, sintesi dei risultati emersi nel seminario promosso dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) nell'ambito della SNAI: "Accesso alla terra, pratiche sul territorio e politiche pubbliche", 7-8 luglio 2016, Finale di Pollina (PA), https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/documento_Madonie_accesso_alla_terra_rev_x28_dicx.pdf, consultato il 7 settembre 2022; SUTHERLAND, Lee-Ann, *op. cit.*, p. 2. Si tratta del fenomeno del neoruralismo, di cui si è parlato nel paragrafo 2.2. del Capitolo 2 del presente lavoro, come fattore il cui impulso è in grado di contribuire al riequilibrio demografico del territorio.

583 *Plan anual de actuacións para a recuperación da terra agraria 2023*, AGADER, http://descargas.xunta.es/descargar?url=58eb8e99-1ac1-44e5-83ae-c8ed6c0228251676634914389, consultato il 23 maggio 2023, p. 9.

USC

1.1.2. Le principali barriere di accesso alla terra

Diversi studi e documenti giuridici evidenziano la presenza di un radicato sistema di barriere di accesso alla terra che, sia in Spagna che in Italia, impedisce a nuovi soggetti, soprattutto giovani, di entrare nel mondo agricolo[584]. Ad esempio, tanto nel PEPAC spagnolo quanto nel PSN italiano relativi al periodo 2023-2027, l'accesso alla terra compare rispettivamente come *necesidad* e punto debole all'interno dell'Obiettivo Specifico 7[585]. Si identificano, in particolare, barriere di mercato, barriere economiche, barriere informative e culturali, e barriere territoriali[586].

---

[584] *Cfr.*: Risoluzione del Parlamento europeo, 2016/2141(INI), *cit.*, nn. 13 e 14; IOVINO, Giorgia, ult. *op. cit.*, pp. 215-226; Grupo Focal de Acceso a la Tierra, *Estudio sobre el acceso a la tierra*, MAPA, Subdirección General de Dinamización del Medio Rural, 2021, https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/jovenes-rurales/grupo-acceso-tierra/, consultato il 10 settembre 2021, pp. 125-126; Risoluzione del Parlamento europeo, *sul futuro dei giovani agricoltori nel quadro dell'attuale riforma della PAC*, 5 giugno 2008, 2007/2194(INI), nn. 8-32; Corte dei Conti, *Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale*, Relazione speciale n. 10/2017, p. 14; ZAGATA, Lukaš, *et al.*, *Research for AGRI Commettee – Young Farmers – Policy implementation after the 2013 CAP Reform*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017, https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)602006, consultato il 10 settembre 2021, pp. 44 e ss.; Corte dei Conti, *Relazione speciale Il sostegno dell'UE al ricambio generazionale in agricoltura e all'imprenditoria giovanile*, Deliberazione n. 13/2018, sui giovani specialmente p. 61; ZANETTI, Barbara, PIRAS, Francesco, e LONGHITANO, Davide, *op. cit.*, pp. 17 e ss.; ALBANI, Claudia, *et al.*, (a cura di), *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), Mipaaf, 2013, http://dspace.crea.gov.it/handle/inea/458, consultato il 10 settembre 2021, p. 65; TRUNZO, Palmierino, e GAUDIO, Giuseppe, "Agricoltura contadina, accesso alla terra e giovani: approcci, risorse e politiche utilizzate/inutilizzate e/o (mal)utilizzate", *Agriregionieuropa*, n. 45, 2016, p. 94; MILONE, Pierluigi, e PIRAS, Francesco, *Primo insediamento in agricoltura: opzioni per una nuova misura nella PAC post-2020*, *Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20, Piano di azione biennale 2019-20, Scheda progetto Ismea 9.1 "Lavoro femminile, imprenditorialità giovanile, primo insediamento"*, Mipaaf, aprile 2020, https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22312, consultato il 12 settembre 2021, p. 8; Corte dei Conti, *L'accesso alla riserva nazionale dei titoli da parte di giovani e nuovi agricoltori*, Deliberazione n. 3/2021, specialmente p. 3; CANFORA, Irene, "I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale negli obiettivi della politica agricola comune 2021-27", *Diritto agroalimentare*, n. 1, 2020, pp. 7-22; *Documento resumen subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 7 (artículo 6.1.G de la propuesta de reglamento de los planes estratégicos de la PAC) "Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial del medio rural". Perspectiva de género y despoblamiento*, MAPA, Secretaría General de agricultura y alimentación, 22 giugno 2020, https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/200622_oe74resumenejecutivo_v32_tcm30-540099.pdf, consultato il 13 dicembre 2022, pp. 6 e ss; SHORTALL, Sally, MCKEE, Annie, e SUTHERLAND, Lee-Ann, "The Performance of Occupational Closure: The Case of Agriculture and Gender", *Sociologia Ruralis*, Vol. 60, n. 1, 2020, p. 57; *Young Farmers are Key in the Future CAP*, European Council of Young Farmers (CEJA), 2019, https://wordpress.ceja.eu/wp-content/uploads/2019/09/Final-Young-Farmers-are-Key-in-the-Future-CAP-BW-1.pdf, consultato il 1 marzo 2023, pp. 5 e ss.; *New entrants into farming: lessons to foster innovation and entrepreneurship. Final report*, EIP AgriFocus Group, dicembre 2021, www.newbie-academy.eu/wp-content/uploads/2022/03/NEWBIE-Policy-Recommendations.pdf, consultato il 1 marzo 2023, pp. 1 e ss.

[585] *Cfr. Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, *cit.*, pp. 66 e ss., e *Panoramica della strategia di ricambio generazionale* nell'ambito della *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, *cit.*, p. 267.

[586] Si tratta della classificazione di IOVINO, Giorgia, *ult. op. cit.*, p. 220-222, ma i cui contenuti sono replicati dall'*Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, pp. 125-128.

In primo luogo, le barriere di mercato si esprimono in termini di immobilità fondiaria e innalzamento del prezzo della terra cui è sottesa la tendenza, da parte dei proprietari, a non cedere i terreni anche quando questi sono inutilizzati[587]. Gli effetti dell'atteggiamento attendista, soprattutto per via dei passaggi ereditari, sono la frammentazione delle unità produttive in più particelle separate da appezzamenti altrui e la polverizzazione, ossia la riduzione delle dimensioni al punto da renderle inefficienti a livello economico[588].

Parallelamente, la politica agricola dell'Unione europea alimenta la riluttanza dei proprietari in pensione a cedere i terreni, in quanto il nucleo del sostegno al reddito degli agricoltori erogato dalla PAC nell'ambito del primo pilastro è vincolato alla superficie agricola posseduta[589]. Questo impianto è stato confermato anche dalla PAC 2023-2027: nel considerando 56 del Regolamento (UE) 2021/2115 si legge che è opportuno istituire un pagamento disaccoppiato annuale per superficie come sostegno di base al reddito per la sostenibilità, sebbene si sia aggiunto che, anche al fine di promuovere un uso più mirato di tale sostegno, dovrebbe essere possibile differenziare gli importi versati in base a gruppi di territori, a seconda delle condizioni socioeconomiche o agronomiche, o ridurli tenendo conto di altri interventi.

È anche vero che una parte degli aiuti è orientata a favorire l'ingresso di nuovi soggetti in agricoltura; tuttavia, un'analisi della reale destinazione di tali finanziamenti ha messo in luce che la maggior parte di essi è acquisita dai successori che rilevano le aziende agricole. Esiste, cioè, una commistione tra il sovvenzionamento dei processi di successione e il supporto per

---

[587] POVELLATO, Andrea, e OSTI, Giorgio, "La domanda di terra in Italia tra spinte speculative e usi multipli", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, p. 2: «La volontà di tenersi il pezzo di terra con annessa, quasi sempre un'abitazione, anch'essa spezzettata a causa dei passaggi ereditari ha favorito la formazione di un esercito di piccoli proprietari terrieri, quasi sei milioni secondo le statistiche fiscali». *Cfr.*: *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Ministro per il Sud, dicembre 2018, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relazione_CIPE_ARINT_311218.pdf, consultato il 2 novembre 2021, p. 65; ZANETTI, Chiara, "Le diverse vie del ritorno alla terra nel bellunese", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, p. 33; *Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, p. 126, il quale riconduce questa tendenza al valore affettivo della terra per i proprietari.

[588] FERRUCCI, Nicoletta, "La ricomposizione fondiaria in Italia: profili giuridici", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, p. 14. *Cfr.* VATTIER FUENZALIDA, Carlos, "Reforma de estructuras y concentración parcelaria", *Derecho Agrario y Alimentario*, n. 6-7, ottobre 1986-marzo 1987, p. 22. Di queste unità produttive spesso non si conosce nemmeno la proprietà effettiva, giacché si perdono le tracce degli ultimi eredi, con buona probabilità emigrati all'estero. Difatti, TOMASELLA, Elisa, "La questione irrisolta del riordino fondiario", febbraio 2021, https://www.amministrativistiveneti.it/la-questione-irrisolta-del-riordino-fondiario/, consultato il 15 dicembre 2022, § 2, afferma: «i lavoratori emigrati, nell'incertezza della loro nuova condizione, non sono riusciti a disfarsi della proprietà dei terreni situati nei loro paesi d'origine».

[589] *Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, p. 126. Non a caso, in Spagna, come emerge dal *Documento resumen subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 7*, *cit.*, p. 3, il 91% dei beneficiari di aiuti diretti ha più di 40 anni.

l'ingresso dei nuovi soggetti in agricoltura che pone questi ultimi in una condizione di svantaggio[590].

Ancora, si ritiene che l'eliminazione, nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, della misura di accompagnamento introdotta dalla riforma PAC del 1992, relativa alla possibilità per gli Stati di istituire un regime comunitario di aiuti al prepensionamento, abbia avuto un effetto negativo sulla disponibilità di terre nel mercato[591]. In realtà, un primo incentivo al prepensionamento risale alla politica delle strutture degli anni Settanta: la Direttiva (CEE) 72/159 del Consiglio, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole, all'articolo 1, comma 1, prevedeva l'istituzione da parte degli Stati di un regime inteso ad incoraggiare la cessazione dell'attività agricola e la destinazione della superficie agricola utilizzata resasi disponibile, allo scopo di migliorare le strutture[592]. Successivamente, il Regolamento (CEE) n. 2079/1992 del Consiglio, del 30 giugno 1992, *istitutivo di un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura*, all'articolo 1, comma 2, attribuiva agli Stati la facoltà di istituire un regime di aiuti al prepensionamento a favore del cedente –l'imprenditore agricolo, avente almeno 55 anni di età, che cessa definitivamente ogni attività agricola esercitata a titolo principale nei 10 anni precedenti– che trasferiva l'azienda ad un rilevatario –la persona che subentra al cedente come capo azienda–, al fine di migliorare l'efficienza economica delle aziende rimaste ovvero di riorientare superfici agricole verso usi extra-agricoli, quando non fosse stato possibile destinarle alla produzione agricola in condizioni soddisfacenti dal punto di vista economico. Questa tipologia di misure, come già affermato, è scomparsa nel ciclo di programmazione 2014-2020. L'ultimo Regolamento (UE) 2021/2115, previsto per il ciclo di programmazione 2023-2027, all'articolo 77, paragrafo 6, ha previsto che gli Stati membri, nell'ambito degli interventi di cooperazione, al fine di conseguire gli obiettivi della PAC, in particolare il ricambio generazionale, possano concedere un sostegno «agli agricoltori che hanno raggiunto l'età pensionabile o l'avranno raggiunta alla fine dell'operazione, secondo quanto stabilito dallo Stato membro interessato in conformità della rispettiva legislazione nazionale».

Tra le barriere di mercato figurano anche le difficoltà di accesso al credito per l'avvio di iniziative imprenditoriali nel settore agricolo da parte della categoria dei giovani in quanto l'elevato rischio associato alle nuove attività, la mancanza di garanzie mobili e immobili e piani

[590] SUTHERLAND, Lee-Ann, *op. cit.*, p. 3.

[591] *Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, p. 126.

[592] Come ricorda STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 30, nota 3, per strutture si intendeva l'impresa agricola e i suoi fattori di produzione ossia terra, lavoro e capitale.

aziendali adeguati impediscono l'ottenimento dei finanziamenti richiesti[593], nonché la pressione fiscale tanto per i proprietari che intendono vendere quanto per gli acquirenti dei terreni e la scarsa formazione tecnica ed aziendale degli agricoltori[594].

In secondo luogo, in un ventaglio di barriere economiche, il principale ostacolo è considerato la scarsa remunerativitá dell'attività agricola a causa di fattori strutturali, come l'imprevedibilità delle condizioni metereologiche, la volatilità dei prezzi dei fattori di produzione e dei prodotti che colpisce soprattutto i giovani[595] e la dilatazione dei tempi di produzione[596].

Ad aggravare la già difficile situazione reddituale degli agricoltori contribuisce la debolezza contrattuale dei medesimi: esiste uno scarto molto ampio tra i costi affrontati dai fornitori delle materie prime per l'acquisto di beni intermedi (mangimi, energia, semi, prodotti fitosanitari, fertilizzanti, pesticidi, ecc.) e i prezzi di vendita dei prodotti agricoli imposti dalla grande distribuzione organizzata (GDO), ossia: «un insieme di punti vendita gestiti a libero servizio, organizzati su grandi superfici e, generalmente, aderenti ad un'organizzazione o ad un gruppo che gestisce una serie di punti vendita contrassegnati da una o più insegne commerciali comuni (la c.d. catena distributiva)»[597]. Questo sbilanciamento dipende da due fenomeni: il progressivo processo di concentrazione del mercato in mano alla distribuzione e il cosiddetto

---

[593] ZANETTI, Barbara, PIRAS, Francesco, e LONGHITANO, Davide, *op. cit.*, p. 22, riportando i risultati della pubblicazione *Survey on financial needs and access to finance of EU agricultural enterprises*, Fi-compass, 2019, https://www.fi-compass.eu/publication/brochures/survey-financial-needs-and-access-finance-eu-agricultural-enterprises, consultato il 6 dicembre 2022, contenente i risultati di un questionario sottoposto a 7.600 agricoltori dei 24 Paesi membri. *Cfr. Documento resumen subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 7*, *cit.*, p. 8, il quale aggiunge che il maggiore investimento da parte dei giovani fa sì che il tasso di indebitamento (passivo/attivo) di questi ultimi sia più elevato; tuttavia, l'aumento dell'indebitamento non incide negativamente sulla redditività delle loro aziende, poiché i giovani che investono tenendo in considerazione la loro struttura di indebitamento/investimenti a lungo termine tendono a permanere.

[594] *Cfr.* IOVINO, Giorgia, *ult. op. cit.*, p. 221-222, e *Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, pp. 125-126. ZANETTI, Barbara, PIRAS, Francesco, e LONGHITANO, Davide, *op. cit.*, p. 23, evidenziano che «nell'ambito dei tradizionali corsi professionalizzanti non sembrano sufficientemente trattati argomenti rilevanti per la gestione dell'impresa come quelli riguardanti il controllo di gestione e la gestione finanziaria dell'attività che costituiscono attualmente elementi chiave nel successo delle imprese soprattutto di quelle in fase di start-up».

[595] Regolamento (UE) 2021/2115, paragrafo 81.

[596] *La PAC spiegata: i pagamenti diretti agli agricoltori 2014-2020*, Commissione europea, http://europedirect.055055.it/sites/europedirect.055055.it/files/documenti/la_pac_spiegata.pdf, consultato il 6 dicembre 2022.

[597] La definizione di GDO è dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), *Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43*, AGCM, 2013, https://www.agcm.it/dettaglio?db=C12564CE0049D161&uid=973E4D42D69C4A11C1257BC60039BBA0&view=vw0201&title=IC43-SETTORE%20DELLA%20GRANDE%20DISTRIBUZIONE%20ORGANIZZATA&fs=, consultato il 4 giugno 2022, p. 9.

private label[598]. Il primo fenomeno –il processo di concentrazione del mercato in mano alla distribuzione– è figlio delle plurime negoziazioni delle condizioni contrattuali per la compravendita delle merci tra fornitori (produttori primari o trasformatori) e distributori, cioè la stipulazione di contratti quadro tra le note supercentrali di acquisto, ossia le alleanze tra catene distributive, ed i fornitori per la fissazione delle condizioni generali di acquisto e, successivamente, la stipulazione di contratti a livello di singola catena distributiva o punto vendita al fine di adeguare i contratti quadro all'eterogeneità delle imprese. Ciò, di fatto, vanificherebbe i benefici relativi alla riduzione dei costi transattivi propri della contrattazione collettiva. Dunque, dal punto di vista dei produttori, il processo di concentrazione della domanda che deriva dalla distribuzione nelle supercentrali di acquisto comporta un ulteriore fattore di debolezza, concretizzandosi in una forte riduzione dei possibili sbocchi di mercato in caso di mancato accordo. Il secondo fenomeno atto a favorire lo slittamento del potere di mercato verso la GDO –il *private label*– consiste nella presenza sul mercato della stessa catena di distribuzione tramite prodotti a marchio proprio, finalizzati ad ottenere una maggiore fidelizzazione del cliente. Dunque, poiché i beni alimentari devono essere necessariamente conformi agli standard attesi dai consumatori, le catene di distribuzione instaurano dei rapporti diretti con i fornitori attraverso i cosiddetti contratti di integrazione verticale con i produttori, le cui condizioni sono imposte unilateralmente dalla controparte industriale[599].

Secondo gli studi esaminati, vi sarebbe uno strumento nell'ambito della PAC, in grado di abbassare la soglia delle barriere economiche. Si tratta del regime di pagamento redistributivo, cioè la destinazione di una quota del sostegno al reddito ai primi ettari di un'azienda agricola introdotto dal ciclo di programmazione 2014-2020 al fine di supportare i piccoli agricoltori. Tuttavia, poiché si trattava di una misura facoltativa, né l'Italia né la Spagna hanno accolto la misura menzionata nei rispettivi ordinamenti[600]. Forse per prevenire la reiterazione di tale atteggiamento da parte degli Stati nel ciclo di programmazione 2023-2027, l'articolo 29, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 2021/2115, ha previsto l'obbligo per gli Stati membri di garantire «una ridistribuzione dei pagamenti diretti dalle aziende più grandi a quelle di piccole o medie dimensioni, prevedendo un sostegno redistributivo al reddito sotto forma di pagamento disaccoppiato annuale per ettaro ammissibile per gli agricoltori che hanno diritto a un aiuto nell'ambito del sostegno di base al reddito».

In terzo luogo, si menzionano barriere informative e culturali, quali il basso grado di conoscenza delle misure a sostegno del settore, anche per effetto della loro ipertrofia e

---

[598] SEPE, Gianluca, "Il controllo del potere di mercato nella filiera agro-alimentare: profili concorrenziali e ruolo dell'AGCM", *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2013, p. 35.

[599] ORLANDI, Riccardo, *op. cit.*, p. 20.

[600] *Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, p. 126.

disorganicità, e la complessità degli *itinera* autorizzativi: si segnala l'esistenza di una percentuale considerevole di giovani che si insedia in agricoltura senza chiedere aiuti, forse a causa degli esigenti requisiti o di procedure amministrative complesse, ragione per la quale la semplificazione potrebbe costituire un'opportunità per attirare più giovani[601], nonché la mancanza di adeguati servizi di consulenza[602]. Inoltre, sebbene l'agricoltura possa essere un'attività redditizia soprattutto per i giovani, anche in considerazione dei cospicui sostegni a questi destinati da parte dell'Unione europea[603], l'ignoranza sulla vita rurale diffonde un'immagine non attrattiva del settore nel mercato del lavoro[604].

Infine, nelle barriere di accesso alla terra si fanno convogliare le note barriere territoriali di carattere orizzontale, come la scarsa accessibilità di servizi essenziali (sanità, istruzione, trasporto) e ricreativi, i quali rappresentano fattori critici che disincentiverebbero la permanenza nelle aree rurali –anche e soprattutto dei giovani– e dunque l'avvio di un'attività agricola[605].

1.2. Nozione giuridica di accesso all'uso produttivo della terra

Una volta emersa l'esistenza e delimitati i contorni di un'effettiva questione di accesso alla terra nelle aree rurali spopolate spagnole e italiane, è possibile approssimarsi al significato di accesso all'uso produttivo della terra nella prospettiva giuridica.

1.2.1. Il lemma «accesso alla terra»

L'ordinamento internazionale, nel 2015, nell'ambito dell'Obiettivo 2 dell'Agenda 2030, relativo all'agricoltura sostenibile, ha espresso l'impegno a «raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala […] anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e input produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati

---

601 *Documento resumen subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 7*, *cit.*, p. 4.

602 *Documento resumen subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 7*, *cit.*, p. 10, infatti la misura contenuta negli attuali programmi di sviluppo rurale non ha avuto il successo sperato, mentre la figura del tutore, che in alcune comunità autonome si è dimostrata molto utile e ben accolta, è stata scarsamente attuata.

603 Corte dei Conti, *Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale*, *cit.*, p. 14, ha evidenziato che: «il bilancio totale assegnato dall'UE specificamente al sostegno dei giovani agricoltori nel periodo 2007-2020 ammonta a 9,6 miliardi di euro», raddoppiando nel passaggio dal ciclo di programmazione 2007-2013 (pari a 3,2 miliardi di euro) a quello 2014-2020 (pari a 6,4 miliardi di euro).

604 IOVINO, Giorgia, *ult. op. cit.*, p. 222. *Documento resumen subgrupo de trabajo del Objetivo Específico 7*, *cit.*, p. 12, ritiene che, per questo motivo, «la comunicación de los aspectos positivos del medio rural resulta una oportunidad para que la población más joven y cualificada lo vea como una alternativa».

605 IOVINO, Giorgia, *ult. op. cit.*, p. 222.

e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole»[606]; nel 2018, con la *Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* (UNDROP) approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, ha riconosciuto per la prima volta il diritto alla terra[607]. In particolare, quest'ultimo è stato definito dall'articolo 17 come diritto, individuale e collettivo, comprendente il diritto di avere accesso, utilizzare e gestire in modo sostenibile terre e corpi idrici, mari costieri, risorse alieutiche, pascoli e foreste ivi compresi, allo scopo di raggiungere un tenore di vita adeguato, di avere un luogo in cui vivere con sicurezza, pace e dignità, e di sviluppare le proprie culture[608].

Argomenti contrari alla qualificazione dell'accesso alla terra come diritto sono stati espressi in sede di negoziazione da parte dei Paesi occidentali, compresa l'Unione europea che, attraverso i suoi rappresentanti esterni –il presidente del Consiglio europeo, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la Commissione e la delegazione UE–, ha sostenuto l'incapacità per una dichiarazione giuridicamente non vincolante di creare nuovi diritti[609]. Tuttavia, come ha segnalato la dottrina, nulla osta all'avvio, tramite un atto di *soft law*, di un percorso costruttivo per il consolidamento di nuove posizioni giuridiche soggettive[610].

Lo sforzo già compiuto da MARTÍN LÓPEZ in tal senso è consistito nell'identificazione di un diritto di accesso alla terra di natura sia individuale che collettiva che, in quest'ultimo caso, non è riconducibile soltanto all'esistenza di comunità che abitano e lavorano i campi congiuntamente ma anche alla vigenza di un obbligo statale di adottare misure generali finalizzate a rendere effettivo l'esercizio di questo diritto da parte della totalità dei contadini e delle altre persone che lavorano nel mondo rurale all'interno del territorio dello Stato[611]. Difatti,

---

[606] Risoluzione ONU A/RES70/1, *cit.*, Obiettivo 2.3.

[607] Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018, *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, A/RES/73/165. TORRES MARENCO, Verónica, "El derecho a la tierra de los campesinos ante la exclusión del principio del consentimiento libre, previo e informado", in MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel (coord.), *op. cit.*, p. 49, ricorda che sino al 2018 un diritto alla terra era stato giuridicamente riconosciuto solamente a favore delle comunità indigene. Difatti, come afferma MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, "Estudio sobre la naturaleza y el contenido del derecho a la tierra en el ordenamiento jurídico internacional", in ID. (coord.), *op. cit.*, p. 16, la dottrina scientifica e le organizzazioni della società civile costituivano gli unici ambiti di rivendicazione di un diritto umano alla terra.

[608] Articolo 17, paragrafo 1: «Peasants and other people living in rural areas have the right to land, individually and/or collectively, in accordance with article 28 of the present Declaration, including the right to have access to, sustainably use and manage land and the water bodies, coastal seas, fisheries, pastures and forests therein, to achieve an adequate standard of living, to have a place to live in security, peace and dignity and to develop their cultures».

[609] *Report of the open-ended intergovernmental working group on a United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, 11-29 settembre 2017, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/212/52/PDF/G1821252.pdf?OpenElement, consultato il 19 agosto 2023, p. 5.

[610] MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 18.

[611] ID., *op. cit.*, p. 24.

l'articolo 17, paragrafo 6, di UNDROP, richiede agli Stati che adottino le riforme agrarie finalizzate a facilitare un ampio ed equo accesso alla terra, dando priorità –quando si assegnano i terreni pubblici– ai contadini senza terra, i giovani e gli altri lavoratori rurali[612]. Dunque, prescrivere che lo Stato favorisca l'accesso alla terra ed eviti che ad elevate percentuali della popolazione contadina si neghi tale acceso determina un ampliamento del contenuto essenziale del diritto alla terra come «derecho a mantener el acceso existente al uso y gestión de la tierra y los recursos naturales para la realización del derecho a un nivel de vida adecuado»[613]. Pertanto, non vi sarebbe ostacolo alcuno all'estensione del suo godimento a soggetti diversi ed ulteriori rispetto alle comunità rurali, le quali resterebbero le titolari logiche ed essenziali[614]. A maggior ragione, si crede che i programmi di ripopolamento rurale possano fondarsi sul diritto alla terra[615]. Ancor più olistica è la visione di DI LAURO, secondo la quale l'UNDROP individua una categoria di diritti, nella quale è incluso il diritto di accesso alle risorse, riconducibili ad una comunità che «è potenzialmente la più ampia possibile inglobando la specie umana presente e futura e l'ambiente»[616], con la conseguenza che il loro esercizio non può che essere condizionato dal dovere di espletare pratiche sostenibili[617]: si tratta dei cosiddetti diritti bioculturali[618].

Anche la *soft law* europea riconosce un diritto di accesso alla terra: nonostante l'opinione contraria dell'Unione europea in sede internazionale, solamente un anno prima dell'emanazione di UNDROP, il Parlamento europeo, nell'ambito di una nota risoluzione sul tema dell'accaparramento delle terre agricole, aveva espressamente inquadrato l'accesso alla terra

---

612 Articolo 17, paragrafo 6 UNDROP: «Where appropriate, States shall take appropriate measures to carry out agrarian reforms in order to facilitate the broad and equitable access to land and other natural resources necessary to ensure that peasants and other people working in rural areas enjoy adequate living conditions, and to limit excessive concentration and control of land, taking into account its social function. Landless peasants, young people, small-scale fishers and other rural workers should be given priority in the allocation of public lands, fisheries and forests».

613 MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 28.

614 ID., *op. cit.*, p. 21. Da questi soggetti, tuttavia, sarebbero esclusi i piccoli pescatori artigianali in quanto lo stesso Autore ritiene che, nonostante l'articolo 17 della Dichiarazione dei diritti dei contadini faccia riferimento ai corpi idrici, i mari costieri e le risorse alieutiche, il loro accesso nelle acque territoriali degli Stati darebbe luogo ad un diverso diritto, meritevole di essere trattato autonomamente. Perfettamente coerente con l'interpretazione di Martín López è anche quella di COTULA, Lorenzo, "The right to land", in ALABRESE, Mariagrazia, *et al.*, (eds.), *The United Nations Declaration on Peasants Rights*, Routledge, Londra-New York, 2022, p. 96, sul diritto alla terra sancito dall'UNDROP.

615 MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 21.

616 DI LAURO, Alessandra, "La sostenibilità nella Dichiarazione dei diritti dei contadini. Diritti bioculturali e sovranità alimentare", in DI LAURO, Alessandra, e STRAMBI, Giuliana (a cura di), *op. cit.*, p. 64.

617 ID., *ult. op. cit.*, p. 65.

618 ID., *ibidem*: «I diritti bioculturali costituiscono un caso "sui generis" di diritti umani presentando fondamenta duplici: da una parte essi sono basati sulla protezione delle identità culturali e della capacità di autodeterminazione delle comunità, dall'altra parte, sulla protezione dell'ambiente e dell'ecosistema che ne fanno diritti connessi a responsabilità e doveri».

UCC

come «diritto fondamentale» riconosciuto dall'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro[619], avente ad oggetto l'acquisizione della proprietà individuale dei terreni ma anche la possibilità di usare il suolo secondo regimi diversi, quali l'affitto e gli assetti fondiari collettivi per lo svolgimento dell'attività agricola, tramite le politiche fondiarie statali[620].

Alla luce di questo supposto riconoscimento nazionale, è opportuno analizzare se e come l'accesso alla terra è affrontato nelle costituzioni dello Stato italiano e dello Stato spagnolo.

Nella Costituzione spagnola esso potrebbe forse ricadere nell'articolo 129.2 il quale, dopo aver dichiarato che i poteri pubblici devono promuovere efficacemente le diverse forme di partecipazione all'attività di impresa e stimolare, mediante una legislazione adeguata, le società cooperative, li obbliga a stabilire gli strumenti che facilitano l'accesso dei lavoratori alla proprietà dei mezzi di produzione, nei quali si deve certamente considerare inclusa la terra[621].

La dottrina ha qualificato il complesso delle attività di cui all'articolo 129.2, cioè promozione delle diverse forme di partecipazione all'attività di impresa e della formazione delle società cooperative e fissazione degli strumenti di accesso alla proprietà dei mezzi di produzione, come un *deber* dei poteri pubblici. Tuttavia, rispetto agli altri due obblighi di cui alla disposizione in esame, si è rilevata l'assenza di pronunce del *Tribunal Constitucional* relative alla facilitazione dell'accesso alla proprietà dei mezzi di produzione. Il silenzio giurisprudenziale in materia, se da un lato permetterebbe di identificare nel cooperativismo che nella norma costituzionale la precede un suo meccanismo di concretizzazione, dall'altro, non varrebbe ad escludere che canali ulteriori e diversi rispetto al cooperativismo e all'economia sociale debbano dare attuazione a questo imperativo costituzionale[622]. Difatti, secondo MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, il basamento del dovere di garantire l'accesso alla proprietà dei mezzi di produzione sulla realizzazione del diritto di proprietà stesso, così come garantito dall'articolo 33 della Costituzione, escluderebbe un'interpretazione collettivista del

---

[619] Risoluzione del Parlamento, 2016/2141(INI), *cit.*, considerando E.

[620] Tale contenuto giuridico non è dichiarato espressamente ma è ricavabile dal tenore degli atti comunitari. In particolare, Risoluzione del Parlamento europeo, 2016/2141(INI), *cit.*, fa riferimento a: «accesso alla terra e alla proprietà [considerando E] un'ampia ripartizione della proprietà, diritti di utilizzo del terreno sicuri e l'accesso ai terreni comuni, gestiti in maniera sostenibile, garantiscono un accesso equo alle risorse e una struttura agraria eterogenea e legata al luogo di residenza che contempli [considerando W] invita gli Stati membri a far sì che la politica fondiaria sia concepita in maniera tale da consentire l'accesso alla proprietà o ai diritti di possesso in condizioni finanziarie in linea con l'attività agricola [n. 21]».

[621] Articolo 129.2 della Costituzione spagnola: «Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

[622] SANTIAGO REDONDO, Koldo, "Artículo 129.2. La participación en la empresa y el fomento del cooperativismo", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, *cit.*, p. 847.

sistema socioeconomico spagnolo[623]. Alla luce dell'articolo 129.2, dunque, i poteri pubblici avrebbero l'obbligo di promuovere quelle soluzioni, essenzialmente di carattere economico-finanziario, che contribuiscono a superare i vincoli che impediscono l'accesso alla proprietà dei mezzi di produzione[624].

Nella Costituzione italiana, il tema dell'accesso alla terra potrebbe essere affrontato dall'articolo 47, comma 2, che stabilisce l'obbligo della Repubblica di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà diretta coltivatrice[625].

Tale riferimento costituirebbe una specificazione storicamente determinata della clausola di cui all'articolo 42, comma 2, che attribuisce alla legge il compito di determinare i modi di acquisto, di godimento e i limiti della proprietà privata, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti[626]. Per questa ragione, così come per il fatto che la funzione sociale della proprietà sarebbe attuativa del principio della pari dignità dei cittadini di cui all'articolo 3 della Costituzione, all'articolo 47, comma 2, sarebbe stata dedicata una scarsa attenzione anche da parte dei costituenti[627].

Purtuttavia, dall'interpretazione di autorevole dottrina, si deduce che l'articolo 42 –e l'articolo 44, con riferimento alla proprietà terriera– e 47 della Costituzione concernono

---

[623] Tuttavia, come afferma RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, "Artículo 33", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, p. 1154, il diritto di proprietà di cui all'articolo 33 consta non soltanto della proprietà *stricto sensu* ma di tutte le situazioni giuridiche soggettive di carattere patrimoniale.

[624] È quanto si deduce dalle riflessioni di MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, Monica, *Sinopsis artículo 129*, 2003 (aggiornata da MORET, Vicente, giugno 2011, e da RASTROLLO, Alejandro, settembre 2016), https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=129&tipo=2, consultato il 28 novembre 2022. Per effetto di questo ampliamento, SANTIAGO REDONDO, Koldo, *op. cit.*, p. 847, oltre al silenzio giurisprudenziale, ha avvertito un vero e proprio vuoto normativo ad implementazione della norma da parte dei pubblici poteri.

[625] Articolo 47, comma 2, della Costituzione italiana: «[La Repubblica] Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

[626] RODOTÀ, Stefano, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3ª ed., il Mulino, Bologna, 2013, p. 383. Secondo l'Autore, nella formulazione dell'art. 47 si rifletteva: «"il vagheggiamento di un mondo di piccoli proprietari della propria abitazione (gli urbanizzati), della propria terra (i campagnoli), di qualche piccolo investimento (tutti)", che era poi l'ideologia della stabilità politico-sociale raggiunta a mezzo della micro-proprietà cara a più d'un governante dell'epoca. Ma si deve pure aggiungere che in quella norma si riflettono bene esigenze specifiche e tensioni oggettive degli anni in cui fu scritta: così, il riferimento alla proprietà diretta coltivatrice si presenta come un'appendice delle ragioni che avevano indotto a rispondere con una norma costituzionale apposita alla "fame di terra"».

[627] SALERNO, Guido, "Art. 47", in CRISAFULLI, Vezio, e PALADINI, Livio (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 298. Eloquenti le parole di GIANNINI, Massimo Severo, "Basi costituzionali della proprietà privata", *Politica del diritto*, n. 4-5, 1971, p. 471, secondo il quale l'espressione «non è che un'iterazione applicata alla materia della proprietà del principio detto di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, 2 co., Cost.».

momenti temporalmente distinti: mentre il primo ha ad oggetto posizioni giuridiche soggettive già consolidate, il secondo tutela l'aspirazione alle medesime.

Infatti, secondo RODOTÀ, la presenza dell'articolo 47 non può essere considerata pleonastica perché il comma 2 non soltanto affronta il problema di garantire un'equa ripartizione della ricchezza: «la filiazione diretta dal principio di eguaglianza sostanziale e la connessione stretta con la funzione sociale implicano che il riferimento alla accessibilità debba essere inteso nel senso della ammissibilità, o addirittura della necessità, di una disciplina selettiva delle condizioni per l'accessibilità stessa»[628]. La disciplina di cui tratta l'articolo 47, comma 2, sarebbe finalizzata a rimuovere gli ostacoli che rendono l'accesso alla proprietà più difficoltoso per determinate categorie e, dunque, che prevede condizioni di vantaggio per queste ultime[629]. In tal senso: «il diritto di proprietà non si dovrebbe più intendere come mezzo di esclusiva tutela dell'interesse proprietario, sibbene anche come mezzo di attuazione di un interesse pubblico, nel quale andrebbe ricompreso anche quello di altri privati estranei al rapporto proprietario»[630].

In altri termini, l'accessibilità non concernerebbe solamente l'appropriazione individuale di determinati beni ma anche il loro godimento collettivo. Conseguentemente, al fine di garantire l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice, sarebbe opportuno intervenire più sui modi di godimento che sui modi di acquisto e i limiti della proprietà[631]. Difatti, la *voluntas legis* sarebbe quella di offrire, tramite la clausola dell'accessibilità, forme di coordinamento tra godimento individuale e godimento collettivo per gli interventi in funzione sociale[632].

Rispetto a questa interpretazione è calzante il pensiero di GRAZIANI, che concepisce l'accesso alla terra come il diritto di accedere alle utilità fondamentali che promanano dalla terra, le quali devono essere salvaguardate in modo da consentire la fruizione della collettività e soprattutto delle generazioni future, in quanto corrispondono a valori costituzionalmente tutelati: la naturale fertilità del suolo e, dunque, la genuinità dei prodotti agricoli da cui dipende il diritto alla salute; la morfologia preesistente e, quindi, il paesaggio; l'ambiente salubre; l'idoneità della terra ad essere lavorata e, di conseguenza, l'attuazione del diritto al lavoro; il

---

[628] RODOTÀ, Stefano, *ult. op. cit.*, pp. 386-388.

[629] ID., *ult. op. cit.*, p. 387.

[630] SALERNO, Guido, *op. cit.*, p. 298.

[631] Perfettamente coerente con queste interpretazioni è anche l'opinione espressa da COTULA, Lorenzo, *op. cit.*, p. 96, in relazione all'articolo 17 dell'UNDROP, secondo cui gli aspetti di tutela del diritto alla terra ivi sancito sono comparabili alle interpretazioni progressiste del diritto di proprietà applicate ai diritti alla terra posti a protezione dei contadini.

[632] RODOTÀ, Stefano, *ult. op. cit.*, pp. 387-388.

fondamento della cultura e delle tradizioni locali[633]. Più di recente, LOSAVIO ritiene che l'accesso alla terra sia identificabile con la tutela del suolo agricolo, definita come l'insieme di «politiche e strumenti normativi che tutelano la *disponibilità* e la *qualità* del suolo agricolo per le generazioni presenti e future»[634].

1.2.2. Il lemma «uso produttivo»

L'uso produttivo concerne un momento nel quale la tensione che anticipa l'acquisizione della titolarità sulla terra è stata sciolta nel consolidamento di una posizione giuridica soggettiva di tipo patrimoniale. La sua analisi, dunque, chiama in causa le disposizioni costituzionali relative al diritto di proprietà, ossia l'articolo 33.1 della Costituzione spagnola, e al diritto sulla proprietà terriera di cui all'articolo 44 della Costituzione italiana[635].

L'articolo 33.1 della Costituzione spagnola incarica il legislatore di configurare il diritto di proprietà –inteso come qualunque situazione giuridica soggettiva di carattere patrimoniale e non solo come proprietà *stricto sensu*[636]– secondo una specifica funzione sociale, avente ad oggetto l'imposizione o di limiti negativi (come la destinazione di un terreno ad un uso compatibile con una rigorosa protezione ambientale) o di obblighi positivi (ad esempio la fissazione dei modi di uso della proprietà agricola)[637]. Non tutte le classi di beni o diritti sono gravate da limiti od obblighi derivanti dalla funzione sociale ma essenzialmente quelle di beni o diritti privati che sono, al contempo, il supporto di interessi generali o beni della collettività. Tra questi la dottrina menziona la proprietà di terreni agricoli la cui *infrautilización* incide negativamente sul progresso sociale ed economico e sull'equa distribuzione del reddito di cui all'articolo 40 della Carta fondamentale[638].

---

[633] GRAZIANI, Carlo Alberto, *Terra bene comune. Un decalogo*, 2012, https://www.lavoroculturale.org/terra-bene-comune/carlo-alberto-graziani/2012/, consultato il 16 maggio 2023, p. 4.

[634] LOSAVIO, Clelia, "L'"accesso alla terra" e la tutela del suolo agricolo: significato, ripartizione di competenze e legislazione regionale", in DE FANO, Giovanna, e LOSAVIO, Clelia (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 79.

[635] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, "Artículo 33", *cit.*, p. 1157, afferma che l'articolo 33 della Costituzione spagnola protegge le situazioni patrimoniali consolidate. RODOTÀ, Stefano, "Art. 44", *cit.*, p. 220, citando Irti: «l'articolo in oggetto "interviene quando il processo di definizione della proprietà è esaurito: esso presuppone che i privati siano titolari del diritto di proprietà su fondi rustici».

[636] RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *ult. op. cit.*, p. 1154.

[637] ID., *ult. op. cit.*, p. 1160.

[638] ID., *ult. op. cit.*, p. 1161. Articolo 40.1 della Costituzione spagnola: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo». Sulla nozione di *infrautilización*, si rinvia al paragrafo 2.3.2.2. del presente Capitolo.

Come si è già avuto modo di precisare nell'ambito di questo lavoro, la Costituzione italiana è l'unica, tra le costituzioni europee del dopoguerra, a contenere una norma sulla proprietà della terra come suo oggetto esclusivo[639]. Rispetto all'articolo 42, che attribuisce alla legge il compito di determinare la funzione sociale sulla quale graduare i modi di acquisto, di godimento e i limiti della proprietà[640], l'articolo 44, comma 1, individua nello specifico fine di conseguire un razionale sfruttamento del suolo in modo tale da stabilire equi rapporti sociali la funzione sociale in virtù della quale la legge ha il potere di imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata[641]. Ciò implica che sia la legge a definire il tipo di uso cui è destinata la terra della quale si è avuto accesso tenendo presente il fine, costituzionalmente stabilito, del razionale sfruttamento del suolo e dell'equità sociale.

Dunque, alla luce tanto della Costituzione spagnola quanto della Costituzione italiana, è nella eventuale disciplina degli strumenti giuridici di accesso alla terra che bisogna guardare per identificare il modo di godimento qualificabile come uso produttivo. Anche se tale disciplina sarà oggetto di apposita trattazione più avanti, si anticipa sin da ora che l'uso produttivo delle terre è da essa inteso come lo svolgimento di quell'attività di impresa agricola e/o forestale che garantisce l'adempimento delle altre possibili funzioni sociali loro assegnabili e, in particolare, la tutela ambientale e la creazione di occupazione[642].

---

[639] V. il Capitolo 2, paragrafo 4, di questo lavoro.

[640] *Cfr.* RODOTÀ, Stefano, "Articolo 42", in BRANCA, Giuseppe (a cura di), *op. cit.*, p. 106. Sull'evoluzione della «funzione sociale» nell'assetto istituzionale, v. MARELLA, Maria Rosaria, "La funzione sociale oltre la proprietà", *Rivista critica del diritto privato*, n. 4, 2013, pp. 551-568.

[641] RODOTÀ, Stefano, "Articolo 44", *cit.*, p. 226. Si ricorda che l'articolo 44, comma 1, della Costituzione stabilisce: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà».

[642] Peraltro, anche l'articolo 17, paragrafo 1, di UNDROP, dichiara il diritto delle comunità rurali di utilizzare e gestire in modo sostenibile le terre cui hanno accesso: «Peasants and other people living in rural areas have the right to land, individually and/or collectively, […], including the right to have access to, sustainably use and manage land and the water bodies, coastal seas, fisheries, pastures and forests therein». Al paragrafo 7, invece, ordina agli Stati di prendere le misure finalizzate alla conservazione e all'uso sostenibile della terra e delle altre risorse naturali utilizzate nella produzione da parte delle comunità rurali, anche, tra l'altro, per mezzo dell'agroecologia, ed assicurarsi che si rispettino le condizioni necessarie per la rigenerazione di strutture e cicli biologici o naturali di altro tipo: «States shall take measures aimed at the conservation and sustainable use of land and other natural resources used in their production, including, among others, through agroecology, and ensure the conditions for the regeneration of biological and other natural capacities and cycles».

1.2.3. Una visione d'insieme

Alla luce della panoramica normativa e dottrinale realizzata, l'accesso all'uso produttivo della terra può essere considerato un oggetto giuridico polivalente, la cui variabilità di significato dipende dal momento storico in cui viene collocato.

In primo luogo, può essere interpretato come diritto dei privati a conservare posizioni giuridiche soggettive sulla terra già consolidate. Inerendo perfettamente al diritto di proprietà, l'accesso alla terra non innoverebbe l'ordinamento giuridico se non fosse che, a causa di una diffusa tendenza all'abbandono, la proprietà fondiaria richiede una tutela rafforzata. La conservazione della titolarità sulla terra, dunque, non dipende dalla pienezza del corrispondente diritto bensì dalla realizzazione dell'interesse individuale alla redditività delle aziende agricole. Questo interesse implica che i poteri pubblici debbano impegnarsi ad eliminare quelle barriere di mercato –come la frammentazione e la polverizzazione– che scoraggiano la prosecuzione dell'attività agricola[643];

In secondo luogo, può essere interpretato come interesse dei privati ad acquisire una titolarità sulla terra nel futuro prossimo, che garantisca loro occupazione e sviluppo socioeconomico. Questo interesse, concernendo il momento nel quale il bene non è ancora nella disponibilità del suo potenziale fruitore, dota di rilevanza giuridica una fase anteriore non solo al consolidamento di una posizione giuridica soggettiva ma anche alle trattative che scaturiscono dall'incontro tra la domanda e l'offerta di terra disponibile. In altre parole, esso attribuisce ai poteri pubblici il compito di rimuovere le barriere che impediscono l'acquisizione e l'esercizio generalizzato e diffuso del diritto di proprietà sulla terra;

In terzo luogo, può essere interpretato come interesse delle generazioni future ad ereditare l'integrità della terra quale supporto fondamentale per la vita biologica e non semplicemente come strumento di arricchimento patrimoniale. Sulla realizzazione di questo interesse incidono le azioni poste in essere sia nel presente sia nel futuro prossimo –la prevenzione dell'abbandono ed il cosiddetto recupero produttivo– nel senso che il perseguimento degli interessi al

---

[643] Si utilizza la nozione di interesse pubblico formulata da MONTEDURO, Massimo, "Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva", *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2020, pp. 543-596, come: «sintesi di compatibilità di diritti inviolabili garantiti in condizioni di eguaglianza sostanziale» (p. 592). Secondo l'Autore, infatti, l'interesse pubblico: «non [può] essere "misticamente" eretto ad entità aliena al mondo degli interessi privati né concepito come irriducibile alle pretese della persona umana, singola o associata. […] tanto il legislatore quanto le pp.aa. [compiono] rispettivamente in sede normativa (interesse pubblico "astratto") e in sede procedimentale (interesse pubblico "concreto"), operazioni di selezione tra i variegati interessi delle persone, per poi qualificare *ex lege* o *ex actu* solo alcuni di essi con il *nomen* di "interesse pubblico" […] Tuttavia, la sequenza sopra schematizzata suggerisce che dietro le leggi che attribuiscono i disciplinano i poteri amministrativi, a loro fondamento causale e giustificativo sul piano costituzionale, vi sono i doveri amministrativi inderogabili; dietro i doveri amministrativi inderogabili vi sono i diritti inviolabili delle persone» (p. 592).

mantenimento e all'acquisizione di una posizione giuridica soggettiva sulla terra non deve pregiudicare ma garantire la rigenerazione delle strutture e dei cicli biologici o naturali di altro tipo.

2. LA PROGETTAZIONE DEGLI STRUMENTI GIURIDICI DI ACCESSO ALL'USO PRODUTTIVO DELLA TERRA

L'ordinamento giuridico spagnolo e l'ordinamento giuridico italiano non sono rimasti inerti al cospetto del massivo abbandono delle terre agricole ma hanno elaborato nel tempo una serie di strumenti giuridici funzionalizzati a garantire l'accesso all'uso produttivo della terra, ossia all'eliminazione delle barriere che di fatto ostacolano lo svolgimento dell'attività di impresa agricola e/o forestale.

Nella classificazione di tali strumenti fa da spartiacque il ruolo che essi possono svolgere rispetto al contrasto dello spopolamento rurale. Difatti, alcuni meccanismi, tutelando il diritto a mantenere l'accesso esistente, prevengono il rischio di abbandono delle terre agricole; altri, creando le condizioni affinché sia acquisibile l'accesso futuro, garantiscono il recupero dell'uso produttivo delle terre agricole abbandonate.

I prossimi paragrafi, dunque, dopo aver ricostruito il quadro delle competenze in materia di agricoltura e di accesso all'uso produttivo della terra, si concentreranno sull'analisi dei corrispondenti strumenti, distinguendo i più risalenti meccanismi di prevenzione dell'abbandono delle terre agricole e quelli, più recenti, di recupero produttivo delle stesse.

2.1. Articolazione delle competenze in materia di agricoltura

Ricomporre il quadro delle competenze in ambito agricolo è un'operazione complessa perché, in primo luogo, l'agricoltura intercetta una pluralità di materie di competenza statale e/o autonomica/regionale e, in secondo luogo, qualunque sforzo ricostruttivo sarebbe incompleto se non tenesse conto degli effetti dell'integrazione europea sul riparto competenziale delineato dagli ordinamenti statali.

2.1.1. Il riparto delle competenze nella Costituzione

Per quanto riguarda la Spagna, l'articolo 148.1.7.ª della Costituzione spagnola indica l'agricoltura e l'allevamento tra le materie nelle quali le comunità autonome, nel rispetto dell'ordinamento generale dell'economia, possono assumere competenze. Sulla scorta della

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

disposizione costituzionale, tutte le comunità autonome hanno deciso di esercitare questa competenza nei rispettivi statuti[644]. Ciononostante, poiché è lo Stato a possedere la competenza esclusiva nell'ordinamento generale dell'economia, è possibile che la normativa statale emanata in esercizio della stessa possa incidere sul settore agricolo e sulla corrispondente competenza autonomica[645].

Secondo il *Tribunal Constitucional*, la pianificazione generale dell'attività economica concerne: la fissazione delle direttrici e dei criteri globali per il governo di specifici settori economici; l'adozione di misure e decisioni unitarie che garantiscono la dovuta uniformità nella trattazione di determinati problemi; la previsione di singoli interventi per la realizzazione delle finalità di ciascun settore[646]. In particolare, il settore dell'agricoltura e dell'allevamento è uno di quelli che, per la sua importanza, tollerano l'indirizzo statale[647]. Concretamente, lo Stato può incidere sul settore agricolo: stabilendo le direttrici globali di governo e regolazione del mercato agro-zootecnico nazionale; definendo la politica generale di prezzi e approvvigionamenti; fissando l'orientamento alla base delle misure di intervento dirette a realizzare la stabilizzazione dei mercati agricoli ecc.[648]. Tuttavia, a più riprese, lo stesso *Tribunal Constitucional* ha anche precisato che l'ampiezza della formula –pianificazione generale dell'attività economica– non deve indurre a svuotare di contenuto la competenza delle comunità autonome in materia agricola[649].

Esistono, poi, altre competenze statali di tipo esclusivo in grado di intersecare l'esercizio della competenza autonomica in agricoltura. A titolo esemplificativo, si possono menzionare la legislazione civile (articolo 149.1.8.ª), la legislazione di base in materia di concessioni

---

644 TUDELA ARANDA, José, "Comunidad autónoma y reforma agraria. La Ley del Banco de Tierras de Aragón", *Revista de Administración Pública*, n. 114, 1987, p. 417. DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "El Derecho Agrario y su especialidad. Fuentes y reparto competencial", in MUÑIZ ESPADA, Esther, e AMAT LLOMBART, Pablo (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Wolters Kluwer, 2017, pp. 66-67, fa anche notare che l'agricoltura intercetta materie di competenza autonomica, come il governo del territorio e l'urbanistica (articolo 148.1.3.ª della Costituzione spagnola). Infatti, la terra con destinazione agricola è definita in via residuale nelle leggi urbanistiche autonomiche.

645 Difatti, ai sensi dell'articolo 149.1.13.ª della Costituzione spagnola, lo Stato ha competenza esclusiva nei principi fondamentali e nel coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica.

646 *Cfr.*: STC 186/1988 (ECLI:ES:TC:1988:186); più recentemente STC 11/2015 (ECLI:ES:TC:2015:11) e STC 66/2017 (ECLI:ES:TS:2017:66).

647 STC 11/2015, *cit.*

648 *Cfr.* STC 14/1989 (ECLI:ES:TC:1989:14).

649 RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, "La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la política agraria. Aspectos competenciales", in AA. VV., *La Política agraria en una España autonómica: aspectos competenciales*, Mundiprensa, Madrid, 2001, pp. 31-32, rispetto alle sentenze STC 76/1991 (ECLI:ES:TC:1991:76), 192/1990 (ECLI:ES:TC:1990:192), 14/1986 (ECLI:ES:TC:1986:14), 188/1989 (ECLI:ES:TC:1989:188). Questo indirizzo è stato ribadito più di recente nella STC 74/2021 (ECLI:ES:TC:2021:74): «aun admitiendo que existen determinados fines que legitiman al Estado para ejercer su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), ha advertido de que no cabe por esta vía propiciar el vaciamiento de las competencias autonómicas».

amministrative (articolo 149.1.18.ª), la ricerca agricola come ramo della ricerca scientifica e tecnica (articolo 149.1.15ª), le esportazioni (articolo 149.1.10ª), la legislazione di base sulla tutela dell'ambiente, i boschi, gli usi forestali, i sentieri per il bestiame (articolo 149.1.23ª) ecc.[650].

In sintesi, sebbene la competenza in materia di agricoltura e allevamento corrisponda alle comunità autonome, qualora queste abbiano deciso di assumerla nei rispettivi statuti di autonomia, sono certamente molte le competenze statali in grado di incidere sulla stessa[651]. Ad ogni modo, la varietà delle materie nelle quali lo Stato può interferire con il settore agricolo e la diversità delle giustificazioni che soggiacciono al suo intervento impedisce di fare ulteriori precisazioni in merito senza analizzare singolarmente i vari segmenti in cui è scomponibile l'azione pubblica in agricoltura[652].

Nell'analisi del riparto delle competenze delineato dalla Costituzione italiana, è opportuno distinguere un pre- e un post- riforma del Titolo V. Prima della modifica realizzata dalla legge costituzionale n. 3/2001, «agricoltura e foreste» costituiva una materia di competenza concorrente. Ciò implicava che lo Stato dettasse le norme di principio, mentre alle regioni spettasse l'emanazione della disciplina di dettaglio del settore agricolo. Con la modifica realizzata nel 2001, il termine agricoltura è scomparso dal testo dell'articolo 117, comportando l'affidamento in via residuale della materia alla competenza esclusiva delle regioni[653].

Per scongiurare il pericolo che la non menzione dell'agricoltura nel riformato articolo 117 comportasse il suo assorbimento in altre materie, la dottrina elaborò il concetto di «nocciolo duro» incardinato nella competenza regionale, il quale fu ripreso dalla Corte Costituzionale nelle sue prime sentenze post-riforma per identificare la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione[654]. Tuttavia, la materia è ben più complessa ed articolata di quanto appare per mezzo di questa ricostruzione: nel corso degli anni, infatti, la crescente attenzione verso la tutela dell'ambiente ed il paesaggio hanno arricchito il fenomeno agricolo di una dimensione territoriale; la produzione di alimenti, pur continuando ad essere molto importante,

---

[650] RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, *op. cit.*, p. 32, ritiene che, in caso di concorso di competenze, al fine di evitare conflitti di attribuzione, siano fondamentali le tecniche di coordinazione e le tecniche di collaborazione e cooperazione tra le amministrazioni concorrenti.

[651] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, p. 678.

[652] ID., *op. cit.*, p. 686. Pertanto, per la competenza in materia di accesso all'uso produttivo della terra, si rinvia al paragrafo 2.1.2 del presente Capitolo.

[653] *Cfr.* LOSAVIO, Clelia, "Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi", *federalismi.it*, n. 1, 2022, pp. 75-76.

[654] ID., "Contenuto e confini di "vecchie" e "nuove" materie in evoluzione: l'agricoltura, la pesca, la caccia e l'alimentazione", in MANGIAMELI, Stelio, FERRARA, Antonio, e TUZI, Fabrizio (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, ISSiRFA-CNR, Giuffrè, Milano, 2020, p. 697.

non è più idonea a descrivere né la multifunzionalità né la diversificazione né ad includere la coltivazione per scopi non alimentari, come l'agroenergia e l'arboricoltura[655].

Anche nell'ordinamento giuridico italiano, dunque, l'autonomia normativa regionale in agricoltura dipende dal possibile incrocio con materie che sono di competenza esclusiva dello Stato, quali tutela della concorrenza (articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione), ordinamento civile (articolo 117, comma 2, lettera l)), tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (articolo 117, comma 2, lettera s)), o di competenza concorrente, come il governo del territorio (articolo 117, comma 3)[656].

Secondo LOSAVIO, la tutela della concorrenza costituisce la materia che, per la sua «amplissima capacità di espansione», è in grado di sottrarre più spazio di manovra alle regioni, anche alla luce della tendenza della Corte Costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme regionali per violazione, talvolta, delle disposizioni europee sulla libera concorrenza, talaltra, della competenza esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza[657].

Ciononostante, dopo la riforma del 2001, non vi è stata una particolare ingerenza dello Stato italiano nella materia dell'agricoltura: scarse sono state le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti delle leggi regionali, così come da parte delle regioni nei confronti dei provvedimenti nazionali[658].

2.1.2. Il ruolo dell'integrazione europea sul riparto delle competenze

Secondo l'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), del TFUE, l'Unione europea ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore dell'agricoltura. La PAC –la principale politica in cui si estrinseca tale competenza a livello eurounitario– è una delle più importanti politiche europee, anche perché è l'assegnataria di una consistente fetta del bilancio europeo[659]. Pertanto, se non si accennasse al possibile impatto dell'integrazione europea sulla competenza autonomico/regionale descritta nel paragrafo precedente, la trattazione del quadro delle competenze in materia di agricoltura sarebbe incompleta.

Per quanto concerne la Spagna, le opinioni dottrinali sono difformi. DE LA CUESTA SÁENZ considera relativa l'importanza della questione, giacché l'Unione europea non ha mai regolato

---

655 ID., *ult. op. cit.*, pp. 698-699.

656 *Cfr.*: ID., *ult. op. cit.*, pp. 76-77; STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 252, nota 34.

657 LOSAVIO, Clelia, *ult. op. cit.*, p. 707.

658 ID., "Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura …", *cit.*, p. 77, nota 13.

659 SOTTE, Franco, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, Firenze, 2023, p. 237.

esaustivamente l'attività agricola ma ha limitato l'incidenza delle sue norme sul diritto pubblico e privato degli Stati membri a ciò che è strettamente necessario per assicurare la coerenza e l'effettività della PAC[660]. D'altro canto, è in virtù della competenza statale nell'ordinamento generale dell'economia che lo Stato regola l'applicazione delle norme PAC in materia di mercati e pagamenti diretti degli agricoltori, senza che l'articolazione competenziale delineata dalla Costituzione spagnola subisca alcuna alterazione[661]. Difatti, come ricorda RODRÍGUEZ BEREIJO, non è la competenza esclusiva dello Stato nelle relazioni internazionali (articolo 149.1.3.ª della Costituzione) a comportare una centralizzazione dell'esecuzione delle politiche europee: l'autorità competente, secondo il *Tribunal Constitucional*, dipende esclusivamente dalle norme del diritto interno che regolano la distribuzione territoriale del potere tra lo Stato e le comunità autonome[662].

Di diverso avviso è UREÑA SALCEDO, secondo il quale la cessione della sovranità, a seguito dell'incorporazione della Spagna all'Unione europea, ha avuto come riflesso la perdita di competenze in alcune materie, come l'agricoltura e l'allevamento, e la conseguente ricentralizzazione dello Stato autonomico[663]. Difatti, come puntualizza MUÑOZ MACHADO, l'agricoltura costituisce una delle materie che più sensibilmente sono cambiate in seguito all'ingresso della Spagna nella Comunità europea[664].

In sintesi, se è vero che l'autorità competente all'esecuzione delle politiche europee dipende dal riparto delineato dalla Costituzione spagnola, in primo luogo, è innegabile l'influenza che, per la sua ampiezza e per il suo valore economico, è esercitata dalla PAC sulla politica agricola degli Stati membri. In secondo luogo, non è escluso che in virtù della generica competenza statale nell'ordinamento generale dell'economia possa essere lo Stato ad assorbire l'armamentario dei poteri necessari all'attuazione delle norme europee nel settore agricolo.

Nel caso dell'Italia, LOSAVIO ritiene che la PAC abbia condizionato fortemente l'autonomia statale e regionale, dal momento che ad essa sono riconducibili non soltanto le normative propriamente agricole ma anche quelle che incidono sull'attività agricola, quali la disciplina della produzione biologica, la tutela delle denominazioni di origine e delle

---

[660] DE LA CUESTA SÁENZ, José María, *op. cit.*, p. 64.

[661] ID., *op. cit.*, p. 66.

[662] STC 252/1988 (ECLI:ES:TC:1988:252). Tuttavia, in un *obiter dictum*, il giudice costituzionale ha fatto presente che, in virtù dell'articolo 93 della Costituzione spagnola –che attribuisce al governo il compito di vigilare sul rispetto dei trattati internazionali– ricade sullo Stato l'obbligo di provvedere in sostituzione delle comunità autonome quando queste non adempiono i mandati del diritto europeo in una materia di loro competenza.

[663] UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, "Artículo 148.1.7.ª", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, *cit.*, pp. 1177-1178.

[664] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, p. 675, nota 131.

indicazioni geografiche, le regole di tutela della concorrenza[665]. Queste discipline, dunque, avrebbero modificato il riparto delle competenze stabilito dal diritto interno, accentrando verso lo Stato diverse funzioni *ab origine* di competenza regionale[666].

Pertanto, sembrerebbe che, sia nell'ordinamento giuridico spagnolo sia nell'ordinamento giuridico italiano, la competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri in materia di agricoltura sia suscettibile non tanto di alterare il quadro competenziale delineato dalle costituzioni nel senso della centralizzazione, bensì di intercettare lo spazio di manovra che la trasversalità della materia dell'agricoltura ed il suo valore economico concede alle competenze statali.

2.1.2. Specialità del quadro delle competenze in materia di accesso all'uso produttivo della terra

Il quadro delle competenze in materia di accesso all'uso produttivo della terra è modulabile dai significati allo stesso attribuiti e, soprattutto, dall'eventualità di un'interpretazione ecologicamente orientata della nozione.

La ricostruzione della dottrina spagnola *prima facie* più vicina all'oggetto di questo lavoro è quella di TUDELA ARANDA, che ha ripreso il regime delle competenze delineato da MUÑOZ MACHADO nel ramo della *reforma y desarrollo agrario* –il complesso delle azioni relative ad acquisizione e redistribuzione delle terre, misure di incremento della coltivazione e della produzione, ricomposizione fondiaria, governo della proprietà, dichiarazione e qualificazione di terreno come migliorabile, azioni in grandi zone di interesse nazionale ecc.[667]– al fine di identificare la competenza autonomica sulla disciplina della banca della terra –uno degli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra–[668].

Secondo la citata dottrina, gli interventi in tale ambito rientrano con carattere generale nella materia dell'agricoltura –come si è visto, attribuita in via esclusiva alle comunità autonome– e, conseguentemente, pienamente autonomica è la competenza legislativa relativa a *reforma y desarrollo agrario* che determina l'adottabilità degli strumenti di accesso all'uso produttivo terra[669]. Tuttavia, non è escluso che lo Stato possa interferire sulla competenza delle comunità

---

[665] LOSAVIO, Clelia, "Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura …", *cit.*, p. 78.

[666] ID., *ibidem. Cfr.* ID., "Contenuto e confini di "vecchie" e "nuove" materie in evoluzione …", *cit.*, pp. 712-714.

[667] *Cfr.*: TUDELA ARANDA, José, *op. cit.*, p. 439; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, p. 692.

[668] *Cfr.* TUDELA ARANDA, José, *op. cit.*, pp. 423 e ss. La banca della terra della Comunità Autonoma dell'Aragona fu introdotta dalla non più vigente Legge autonomica del 10 marzo 1987, n. 3, *de Banco de Tierras*. Le banche della terra saranno oggetto di apposita trattazione più avanti.

[669] *Cfr.*: TUDELA ARANDA, José, *op. cit.*, p. 427; MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, p. 693.

autonome in questa speciale materia: l'ambito del *desarrollo y reforma agrario* può coinvolgere materie di competenza statale, quali l'ordinamento generale dell'economia (articolo 148.1.7.ª in relazione a 131 e 149.1.11.ª, 13.ª e 14.ª, tra gli altri, della Costituzione spagnola), la proprietà (articolo 149.1.1.ª), la realizzazione di opere pubbliche e il regime delle acque (articolo 149.1.22.ª e 24.ª)[670].

Pertanto, ferma restando la competenza delle comunità autonome nell'adozione degli strumenti di accesso all'uso produttivo della terra, è possibile che lo Stato intervenga con leggi e provvedimenti giustificati o dall'ordinamento generale dell'economia o dalla necessità di disciplinare in modo uniforme il diritto di proprietà oppure da riserve costituzionali espresse in suo favore in materia di opere pubbliche e sfruttamento idrico[671].

Sul versante delle competenze amministrative, la regola generale prevede che le comunità autonome esercitino la competenza esecutiva nelle materie sulle quali hanno una competenza legislativa piena[672]. Tuttavia, non è escluso un possibile ruolo anche degli enti locali nella garanzia dell'accesso all'uso produttivo della terra. Specificamente, nel caso dei comuni, ciò potrebbe verificarsi: nell'esercizio di una competenza propria, come quella relativa alla prevenzione ed estinzione degli incendi[673]; di una competenza delegata, vale a dire se le comunità autonome delegassero loro competenze amministrative in materia di accesso alla terra[674]; di una propria iniziativa, in virtù della clausola generale sulle competenze comunali di cui all'articolo 25.1 della Legge statale n. 7/1985, relativa alle basi del regime locale –che attribuisce ai comuni il potere di promuovere le attività e prestare i servizi pubblici che contribuiscono al soddisfacimento delle necessità e delle aspirazioni della comunità locale, per la gestione dei propri interessi e nell'ambito delle loro competenze–, nei limiti dell'articolo 7.4

---

[670] *Cfr.*: MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, pp. 693-694; TUDELA ARANDA, José, *op. cit.*, p. 427.

[671] MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, p. 694.

[672] ID., *op. cit.*, p. 579: «Cuando las Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas plenas sobre una materia, disponen de ordinario de todas las competencias de ejecución sobre la misma. Este tipo de función ejecutiva lleva siempre aparejada la potestad reglamentaria».

[673] Articolo 25.2, lettera f), della Legge n. 7/1985.

[674] L'articolo 27.1 della Legge n. 7/1985 stabilisce: «El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias». *Cfr.* GONZALO GONZÁLEZ, Manuel, "La articulación de competencias entre las administraciones públicas agrarias", in SÁINZ VÉLEZ, José Luis, e GONZALO GONZÁLEZ, Manuel (dirs.), *Derecho público de la agricultura: estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Alimentación, Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, p. 108. Ad esempio, l'articolo 86.1, lettera f), della Legge della Comunità Autonoma della Galizia del 22 luglio 1997, n. 5, *de Administración Local*, inserisce le attività di promozione delle strutture agricole e di prestazione di servizi di interesse pubblico agricolo tra le attività complementari a quelle proprie di altre amministrazioni pubbliche che possono svolgere i comuni. Identica delega di funzioni è contenuta nell'articolo 71.1, lettera e), del Decreto legislativo del 28 aprile 2003, n. 2, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley municipal y de régimen local* della Comunità Autonoma della Catalogna.

della stessa Legge[675]. Quest'ultimo, infatti, prescrive che gli enti locali possano esercitare competenze distinte dalle competenze proprie e dalle competenze delegate quando lo svolgimento dell'attività o servizio non metta a rischio la sostenibilità finanziaria degli stessi, conformemente alle prescrizioni della legislazione in materia di stabilità di bilancio e di sostenibilità finanziaria e non incorra nella situazione di esecuzione simultanea con un'altra amministrazione. A tal fine, saranno necessari e vincolanti i previ pareri dell'amministrazione competente in ragione della materia, nei quali si segnali l'inesistenza di duplicazioni, e dell'amministrazione alla quale è affidata la tutela finanziaria sulla sostenibilità finanziaria delle nuove competenze. Lo stesso schema –competenze proprie, delegate e distinte dalle competenze proprie– può essere applicato alle province[676].

Diversa è la ricostruzione della più recente dottrina italiana che si è occupata del tema. Come si è visto, LOSAVIO ritiene che l'accesso alla terra sia identificabile con la tutela del suolo agricolo e, precisamente, con l'insieme di politiche e strumenti normativi che tutelano la disponibilità e la qualità del suolo agricolo per le generazioni presenti e future[677]. Di conseguenza, le azioni sussumibili sotto l'ombrello dell'accesso all'uso produttivo della terra sono riconducibili a più materie: certamente, gli aspetti legati alla coltivazione rientrano nella materia dell'agricoltura, di competenza residuale delle regioni; gli interventi di contrasto del

---

[675] Le competenze non attribuite espressamente da una legge sono definite «competencias distintas de las propias» per distinguerle tanto dalle competenze delegate, cui si faceva riferimento nel testo, sia dalle competenze proprie. Sul regime delle competenze dei comuni e, in generale, degli enti locali, *cfr.*: SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Administraciones y sectores públicos locales", in VELASCO CABALLERO, Francisco, e DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercè (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 273-295, diffusamente; CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 19, 2023, pp. 8-28; VELASCO CABALLERO, Francisco, "Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final", *Anuario de Derecho Municipal 2016*, n. 10, 2017, pp. 21-44; ALMEIDA CERREDA, Marcos, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local", in DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.), *La planta del gobierno local (Actas del VIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2013, pp. 61-122.

[676] *Cfr.* SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Administraciones y sectores públicos locales", *cit.*, pp. 279-280 e p. 285. Inoltre, CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación institucional", *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2015, pp. 114 e ss., sulla scorta della *Disposición adicional tercera* della Legge statale n. 7/1987 –«En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales»– ritiene che lo schema provinciale possa essere applicato agli enti locali equivalenti, come i territori storici baschi o le comarche. ID., "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", *cit.*, p. 23, evidenzia l'importanza delle competenze provinciali in materia di assistenza e cooperazione soprattutto dei comuni più piccoli, di carattere rurale e in zone isolate. Questa missione, come puntualizza a p. 23, nota 44, è attribuita –ove istituzionalizzate– alle comarche. Ad esempio, lo Statuto di Autonomia della Catalogna, all'articolo 83, relativo all'organizzazione del *gobierno local* della Catalogna, stabilisce che l'ambito sovracomunale è costituito non dalle province bensì dalle comarche.

[677] LOSAVIO, Clelia, "L'"accesso alla terra" e la tutela del suolo agricolo …", *cit.*, p. 79.

consumo di suolo agricolo, invece, dipendono dal governo del territorio, appartenente alla competenza concorrente tra Stato e regioni[678]; ancora, il mantenimento delle funzioni vitali del bene terra inerisce la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che è competenza esclusiva dello Stato; infine, la garanzia della vocazione agricola della terra –tramite politiche fondiarie che contrastano la frammentazione e la polverizzazione dei fondi o il *land grabbing* oppure l'abbandono dei suoli agricoli– rientra nella competenza residuale delle regioni[679].

L'autonomia normativa regionale relativa a quest'ultimo aspetto –la vocazione agricola della terra– è stata dedotta dal fatto che le regioni italiane, quando la materia dell'agricoltura apparteneva alla competenza concorrente di Stato e regioni –dunque, prima della riforma del Titolo V del 2001– erano state incaricate dalla Legge quadro del 4 agosto 1978, n. 440, *Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, abrogativa della precedente disciplina (decreto luogotenenziale del 19 ottobre 1944, n. 279, e successive modificazioni e integrazioni)[680] di censire le singole zone del territorio di loro competenza, di titolarità pubblica e privata, caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono, per la successiva assegnazione ai richiedenti che si obbligavano a coltivarle in forma singola o associata[681]. Tuttavia, la legislazione regionale attuativa fu scarsamente applicata, al punto che le regioni ne disposero l'abrogazione all'inizio del nuovo millennio[682]. Ciononostante, la Legge n. 440/1978 non è mai stata modificata né abrogata, tanto che le più recenti iniziative in materia –in

---

[678] Sul governo del territorio, si rinvia al paragrafo 4.2.2. del Capitolo 1.

[679] LOSAVIO, Clelia, *ult. op. cit.*, pp. 82 e ss.

[680] La Legge n. 440/1978 ha abrogato espressamente e sostituito la disciplina previgente tramite l'articolo 10, comma 2. Secondo STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, pp. 140-141, tramite la Legge n. 440/1978, è stato eliminato «l'intento punitivo nei confronti del proprietario assenteista […] per conformarlo alle esigenze di natura pubblicistica del "razionale sfruttamento del suolo" di cui all'articolo 44 Cost., ovverosia della messa a coltura delle terre, coerentemente con gli indirizzi della programmazione regionale e con gli obiettivi di tutela ambientale». Per un approfondimento sul decreto luogotenenziale n. 279/1944, si rinvia a CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, pp. 64 e ss.

[681] In particolare, ai sensi dell'articolo 4 della Legge n. 440/1978, spettava alle regioni: definire i criteri per l'utilizzazione agraria o forestali; definire i criteri per la formazione dei relativi piani aziendali o interaziendali; definire le norme e procedure per il censimento, la classificazione e i relativi aggiornamenti annuali delle terre incolte e abbandonate; definire le norme e procedure per la notifica ai proprietari e agli aventi diritto della avvenuta classificazione.

[682] STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate. ...*, *cit.*, pp. 174 e ss., imputa il fallimento della prima legislazione regionale alla difficoltà di individuare le categorie delle terre incolte o abbandonate e insufficientemente coltivate, alla farraginosità delle procedure amministrative, agli interventi giurisprudenziali eccessivamente formalistici, mentre esclude, contrariamente alla tesi della dottrina prevalente, che l'insuccesso della Legge n. 440/1978 sia stato causato dal contrapposto orientamento della PAC degli anni '90, diretto a promuovere l'estensivizzazione delle colture e il *set aside*, arrivando anche a sostenere la disapplicazione della legge n. 440/1978 in quanto confliggente con il diritto comunitario. Al contrario, secondo l'Autrice, nonostante le analoghe finalità ambientali che si intendono promuovere con varie modalità di gestione del suolo agricolo, diversi sono gli ambiti di applicazione: nel caso della legislazione comunitaria, vi è una precisa strategia (o piano) aziendale, mentre, nel caso di quella italiana, si avverte un'assenza di strategia (o piano) aziendale, tale appunto da richiedere un intervento pubblico. Sul punto, *cfr.* CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, pp. 85 e ss.

particolare, quelle relative alle banche della terra– operano ancora in applicazione dei citati principi e criteri stabiliti dalla Legge quadro citata[683]. Nel quadro costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, quindi, il contrasto dell'abbandono dei suoli agricoli, «pur avendo obiettivi e finalità ambientali», avrebbe seguito il destino assegnato alla materia dell'agricoltura, confluendo, così, nella competenza esclusiva delle regioni[684].

Su questa ricostruzione suscita qualche dubbio il fatto che anche il legislatore statale italiano, forse stimolato dalle varie iniziative regionali, sia legittimamente intervenuto in tale ambito: tramite l'articolo 16 della Legge del 28 luglio 2016, n. 154, *Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale*, ha istituito la Banca delle terre agricole presso l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA); con il Decreto-legge del 20 giugno 2017, n. 91, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, come modificato dalla Legge di conversione n. 123/2017, invece, ha introdotto in via sperimentale una Banca delle terre abbandonate o incolte. L'intervento statale è legittimo nella misura in cui la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 139/2018[685], si è pronunciata, in particolare, sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 della Legge n. 154/2016 –istitutiva della Banca delle terre agricole dell'ISMEA– posta dalla Regione Veneto. Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata avrebbe determinato una sovrapposizione regolatoria tra la disciplina della Banca delle terre agricole dell'ISMEA e quella della Banca della terra veneta, istituita con la Legge Regionale Veneto dell'8 agosto 2014, n. 26, *Istituzione della banca della terra veneta*, risolta solo apparentemente dal comma 6 dell'articolo 16 mediante l'espressa salvezza delle disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni incolti e abbandonati alla data di entrata in vigore della presente

---

683 Secondo STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 137, la Legge n. 440/1978 rappresenta la «cornice unitaria entro cui si sono mosse le Regioni in questa materia». *Cfr.*, per esempio, l'articolo 5 della Legge Regionale Toscana del 27 dicembre 2012, n. 80, *Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000*; l'articolo 1 della Legge Regionale Abruzzo dell'8 ottobre 2015, n. 26, *Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo*; l'articolo 31*quinquies* della Legge Regionale Lombardia del 5 dicembre 2008, n. 31, *Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*; l'articolo 1 della Legge Regionale Marche del 24 marzo 2015, n. 11, *Disposizioni per l'istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l'occupazione nel settore agricolo*; l'articolo 75 della Legge Regionale Piemonte del 22 gennaio 2019, n. 1, *Riordino delle norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale*; l'articolo 1 della Legge Regionale Puglia del 20 maggio 2014, n. 16, *Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli*; l'articolo 4 della Legge Regionale Veneto dell'8 agosto 2014, n. 26, *Istituzione della banca della terra veneta*.

684 *Cfr.* FIORITTO, Alfredo, "L'agricoltura", in CASSESE, Sabino (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Tomo Quarto. La disciplina dell'economia*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2003, p. 3223.

685 Sentenza della Corte Cost. n. 139/2018 (ECLI:IT:COST:2018:139).

legge[686]. La Regione Veneto, dunque, ravvisava nella disposizione «gravi profili di irragionevolezza e di lesività del canone di buon andamento, con conseguente violazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione che ridonderebbe in una lesione della competenza legislativa regionale residuale, e dunque esclusiva, in materia di agricoltura, ex art. 117, quarto comma, Cost. nonché in un'invasione della competenza amministrativa regionale di cui all'art. 118 Cost., essendo l'assegnazione dei terreni agricoli abbandonati affidata dalla stessa legge statale alla competenza delle Regioni»[687]. La Corte Costituzionale, nella risoluzione della controversia, non è entrata nel merito del titolo competenziale ma si è limitata ad escludere una possibile sovrapposizione tra la normativa statale e quella regionale, affermando che l'articolo 16 della Legge n. 154/2016 è in linea con la Legge statale n. 440/1978, la quale «demanda alle Regioni la competenza a emanare norme per il recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate»[688].

Sebbene l'affermazione della Consulta possa indurre a ritenere che la competenza in tale ambito non rientri nella materia dell'agricoltura, attribuita alla competenza residuale delle regioni, bensì ad una presunta competenza concorrente, la dottrina continua a sostenere l'afferenza della questione relativa al contrasto dell'abbandono delle terre agricole alla piena competenza legislativa delle regioni, riconoscendo il limite solo eventuale dettato dall'intreccio con altre materie, come l'ordinamento civile –ossia «le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati»[689]– riservato alla competenza esclusiva dello Stato[690].

---

[686] Secondo STRAMBI, Giuliana, "La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2017, p. 626, «tale clausola, lungi dal delimitare gli ambiti di sovrapposizione, può rappresentare un ulteriore elemento di confusione, poiché, da un lato, non stabilisce alcuna forma di coordinamento fra l'iniziativa statale e quelle regionali e, dall'altro, individua un limite temporale per l'inclusione delle leggi regionali fra quelle "fatte salve", che appare ingiustificato e irragionevole». A giudizio dell'Autrice, prosegue a p. 627, neanche la Banca delle terre abbandonate o incolte, istituita dal Decreto-legge n. 91/2017, «aiuta ad identificare la categoria delle terre agricole abbandonate a cui fa riferimento la Banca dell'ISMEA e dunque a chiarire il rapporto con la normativa regionale […] ha un ambito di applicazione delimitato, coincidente con quello del provvedimento, vale a dire corrispondente alle sole Regioni del Sud Italia. In ragione di ciò e considerando anche il carattere dichiaratamente "sperimentale" della procedura di censimento e "valorizzazione" di tali beni, sembra difficile poter sostenere che la definizione dettata dal decreto per il Mezzogiorno possa essere estesa per analogia anche ai terreni pubblici delle altre Regioni italiane iscrivibili nella Banca dell'ISMEA».

[687] *Cfr.* la citata sentenza della Corte Cost. n. 139/2018.

[688] STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate …*, *cit.*, p. 253, ritiene che «la Corte Costituzionale non abbia colto questa preziosa occasione per approfondire gli ambiti disciplinari statali e regionali in relazione alla pluralità delle banche della terra sorte negli ultimi anni, fino a delineare con chiarezza i profili di competenza legislativa dello Stato potenzialmente interferenti con la potestà legislativa residuale e, quindi, esclusiva delle Regioni in materia di agricoltura».

[689] Definizione della sentenza della Corte Cost. n. 282/2004 (ECLI:IT:COST:2004:282).

[690] *Cfr.*: LOSAVIO, Clelia, *ult. op. cit.*, p. 86; STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 253.

Per quanto concerne il quadro relativo all'esercizio delle funzioni amministrative compendiate negli strumenti di accesso all'uso produttivo della terra, ai sensi dell'articolo 117, comma 6, della Costituzione, alle regioni spetta la potestà regolamentare in ogni materia che non rientri nella competenza legislativa statale di tipo esclusivo; gli enti locali, invece, hanno la potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che sono loro «attribuite».

Secondo parte della dottrina, tali funzioni –quelle attribuite agli enti locali dall'articolo 117, comma 6– non comprendono esclusivamente le «funzioni fondamentali» di comuni, province e città metropolitane la cui determinazione è affidata alla legislazione statale dallo stesso articolo 117, al comma 2, lettera p)[691], in quanto l'articolo 118, comma 2, della Costituzione afferma la titolarità in capo a comuni, province e città metropolitane anche di «funzioni proprie», cioè le funzioni che gli enti locali possono autonomamente assumere, e «conferite», vale a dire le funzioni che lo Stato o le regioni, secondo le proprie competenze, demandano agli enti locali con legge statale o regionale[692]. Difatti, secondo il principio di sussidiarietà, ai comuni sono attribuite le funzioni amministrative, salvo che leggi statali o regionali che regolano la materia conferiscano le relative titolarità ad altri enti territoriali per garantire l'esercizio unitario di quelle stesse funzioni[693].

Tuttavia, secondo una diversa opinione dottrinale, le funzioni fondamentali non costituiscono una categoria omogenea a quella delle funzioni proprie e delle funzioni conferite: «la fondamentalità, infatti, prescinde dal fatto che le funzioni siano "proprie" dei Comuni o "conferite" a Province e Città metropolitane, e rappresenta soltanto un criterio utilizzato dal legislatore costituzionale per differenziare la competenza statale dalla competenza regionale

---

[691] L'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane. Le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione, sono individuate principalmente dall'articolo 14, comma 27, del citato Decreto-legge n. 78/2010: organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale (compreso il trasporto pubblico comunale); catasto, ad eccezione delle funzioni statali; pianificazione urbanistica ed edilizia e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini; edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; polizia municipale e polizia amministrativa locale; tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (questa funzione è esclusa tra quelle da esercitare obbligatoriamente in forma associata); servizi in materia statistica.

[692] DE MARCO, Eugenio, "Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma", *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 2, 2015, pp. 18 e ss.

[693] Articolo 118, comma 1, della Costituzione: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

(che residualmente riguarda le funzioni "non fondamentali") nell'allocazione delle funzioni amministrative presso gli enti locali»[694].

Al di là dell'interessante disputa interpretativa, la cui trattazione fuoriesce dall'ambito di questo lavoro, è possibile individuare uno spazio per il livello amministrativo inferiore –quello comunale– nell'esercizio delle funzioni relative agli strumenti di accesso alla terra, sia che ai comuni si riconosca la titolarità di funzioni proprie ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali individuate dalla legge statale, sia che ci si limiti a considerare le funzioni attribuite ai comuni o conferite agli enti locali dalle leggi regionali in questa materia[695]. A ciò si aggiunga che tutte le competenze amministrative statali relative alla materia dell'agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, sono state espressamente trasferite alle regioni dal Decreto legislativo del 4 giugno 1997, n. 143, *Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale*, che le esercitano direttamente ovvero mediante delega od attribuzione agli altri enti locali[696].

---

[694] MARINI, Francesco Saverio, "Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni", *forumcostituzionale.it*, https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1014.pdf, consultato il 12 maggio 2023. *Cfr.*, nella dottrina più recente, GENTILINI, Alessandro, "Le funzioni non fondamentali degli enti locali: fu vero "riordino"?", *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 2-3.

[695] Si utilizza la lettura per la quale «tutte le funzioni sono attribuite dalla Costituzione ai Comuni, salvo che il legislatore ordinario statale o regionale, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (non le sottragga ai Comuni e) le conferisca ai livelli superiori di governo: attribuite, cioè, è aggettivo che vale per le funzioni dei Comuni; conferite è invece aggettivo che vale per le funzioni di tutti gli altri enti locali» (GENTILINI, Alessandro, *op. cit.*, p. 3).

[696] Fanno eccezione, in quanto restano di competenza statale, i compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale delle seguenti materie: scorte e approvvigionamenti alimentari; tutela della qualità dei prodotti agroalimentari; educazione alimentare di carattere non sanitario; ricerca e sperimentazione, svolte da istituti e laboratori nazionali; importazione ed esportazione dei prodotti agricoli e alimentari, nell'ambito della normativa vigente; interventi di regolazione dei mercati; regolazione delle sementi e materiale di propagazione, del settore fitosanitario e dei fertilizzanti; registri di varietà vegetali, libri genealogici del bestiame e libri nazionali dei boschi da seme; salvaguardia e tutela delle biodiversità vegetali e animali, dei rispettivi patrimoni genetici; gestione delle risorse ittiche marine di interesse nazionale; impiego di biotecnologie innovative nel settore agroalimentare; specie cacciabili ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157; grandi reti infrastrutturali di irrigazione dichiarate di rilevanza nazionale, di cui alla legge 8 novembre 1986, n. 752, e al Decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, e successive modificazioni ed integrazioni. *Cfr.* il combinato disposto degli articoli 1, comma 2, e 2, comma 2, del Decreto legislativo n. 143/1997. In realtà, come afferma CORTESE, Fulvio, "Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi", *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2003, p. 892, con la riforma del Titolo V della Costituzione, la delega di funzioni è una «marginale figura delle relazioni intersoggettive, circoscritta alle relazioni tra Stato e Regione, e con previsione esplicitamente orientata a permettere un aggiuntivo decentramento dell'attività amministrativa statale».

2.2. Gli strumenti di riordino fondiario come meccanismi infruttuosi di prevenzione dell'abbandono della terra

Il riordino fondiario è un complesso di meccanismi i quali, impedendo il frazionamento dei terreni oppure accorpando terreni frammentati, mirano ad incrementare la redditività delle aziende agricole[697]. In tal senso, tali meccanismi sono strumentali alla prevenzione del rischio di abbandono delle terre agricole.

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, la frammentazione fondiaria costituisce un'antica preoccupazione, come dimostrato dalla Legge statale del 20 dicembre 1952, *de Concentración Parcelaria*, che per la prima volta introdusse la *concentración parcelaria* o ricomposizione fondiaria[698]: un intervento amministrativo di carattere strutturale che, per mezzo della riorganizzazione della proprietà, intende incidere positivamente sulla redditività delle aziende agricole[699]. Questa normativa, peraltro, al fine di evitare che nelle zone non ricomposte continuasse a prodursi l'atomizzazione della proprietà, introdusse anche il concetto di unità minima di coltivazione, vale a dire una soglia al di sotto della quale il terreno non è divisibile. Due anni più tardi fu approvata una legge *ad hoc* –la Legge del 15 luglio 1954, *sobre fijación de unidades mínimas de cultivo*–, descritta come un intervento complementare alla Legge sulla ricomposizione fondiaria, con la quale furono riprese ed espanse le relative previsioni contenute nella normativa del 1952[700].

Il procedimento di ricomposizione fondiaria è oggi disciplinato dalla Legge statale *de Reforma y Desarrollo Agrario*, approvata con il Decreto del 12 gennaio 1973, n. 118, tuttora in vigore. Difatti, sebbene con la Costituzione del 1978 la competenza in materia di agricoltura sia stata trasferita alle comunità autonome, queste ultime non sono obbligate ad adottare una disciplina specifica sulla *concentración parcelaria*, potendo continuare ad applicare la normativa statale[701]. In concreto, alcune comunità autonome hanno disciplinato la materia[702],

---

[697] TOMASELLA, Elisa, *op. cit.*, § 3.

[698] La Legge sulla ricomposizione fondiaria del 1952 rappresenta la tappa giuridica di un percorso storico avviato molto tempo prima. Per un approfondimento, si rinvia a BOTEY FULLAT, María, e ARIAS MARTÍN, Pedro, "La concentración parcelaria en España, un proceso con pasado y presente", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 74, 2019, pp. 51-52; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "La concentración parcelaria", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. IV, 1953, pp. 133-172.

[699] BOTEY FULLAT, María, e ARIAS MARTÍN, Pedro, *op. cit.*, p. 46.

[700] *Cfr.* COSIALLS UBACH, Andrés Miguel, "La propiedad agraria y rural. Régimen jurídico. Instituciones jurídicas para la ordenación y conservación de las estructuras agrarias productivas: unidad mínima de cultivo, concentración parcelaria y fondos de tierras", in MUÑIZ ESPADA, Esther, e AMAT LLOMBART, Pablo (dirs.), *op. cit.*, pp. 244-245.

[701] BOTEY FULLAT, María, e ARIAS MARTÍN, Pedro, *op. cit.*, p. 58.

[702] *Cfr.* la Legge del 19 marzo 2014, n. 1, *agraria* della Castiglia e León e il Decreto autonomico dell'11 gennaio 2018, n. 1, contenente il relativo regolamento.

mentre altre rinviano, per quanto non da esse disciplinato, alla Legge statale del 1973[703]. Una menzione speciale merita la Galizia la quale, con la Legge del 17 giugno 2015, n. 4, *de mejora de la estructura territorial agraria*, ha introdotto il concetto di *reestructuración*, in sostituzione di quello –da cui deriva– di *concentración parcelaria*, sul presupposto che gli sforzi richiesti per applicare il complesso meccanismo di ricomposizione fondiaria alla realtà fondiaria della Comunità Autonoma fossero spesso vanificati dal coevo abbandono delle terre[704]. Difatti, come si legge nell'esposizione dei motivi della normativa autonomica, la *reestructuración parcelaria* non punta direttamente alla concentrazione dei terreni in un unico appezzamento o nel minor numero possibile di particelle fondiarie ma piuttosto al miglioramento della struttura territoriale delle aziende, studiando le soluzioni che nel caso specifico favoriscono la redditività e che, a seconda delle situazioni, potranno risultare in un unico terreno uniforme o in più appezzamenti[705]. Sull'esempio della Galizia, anche la Legge della Comunità Valenzana del 28 febbraio 2019, n. 5, *de estructuras agrarias*, successivamente modificata, ha disciplinato la *reestructuración parcelaria*, la quale ha ampliato il concetto di *concentración parcelaria* di cui alla derogata Legge, avendo il più ambizioso obiettivo di agevolare il cambiamento del modello produttivo verso aziende sostenibili dal punto di vista sociale ed economico[706]. Anche l'estensione dell'unità minima di coltivazione dei rispettivi ambiti territoriali, su espressa previsione dell'articolo 23.2 della Legge del 4 luglio 1995, n. 19, *de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, corrisponde alle comunità autonome. Tuttavia, molte di esse non sono intervenute in materia e, se lo hanno fatto, hanno riaffermato la vigenza della disposizione ministeriale (*Orden* del 27 maggio 1958) che ha fissato l'unità minima di coltivazione per ciascuno dei comuni delle varie province spagnole[707].

Il fine ultimo della *concentración parcelaria* –la costituzione di aziende agricole di struttura e dimensioni adeguate– è perseguito tramite un procedimento attivabile ad istanza di

---

[703] *Cfr.* gli articoli 125 e seguenti della Legge del 24 marzo 2015, n. 6, *agraria* dell'Estremadura, la quale, nell'esposizione dei motivi, specifica che «en cuanto a la concentración parcelaria, se demanda en nuestra región una regulación propia, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la regulación contenida en la antigua Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973».

[704] Come ricorda MIGUEZ MACHO, Luis, "La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación rural", in SANTIAGO IGLESIAS, Diana, MIGUEZ MACHO, Luis, e FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (dirs.), *op. cit.*, p. 339, l'amministrazione e il legislatore autonomici galiziani sono giunti alla conclusione che non serve ristrutturare la proprietà agricola se, una volta compiuti gli sforzi amministrativi, tecnici e finanziari necessari per i procedimenti di ricomposizione fondiaria, le terre finiscono per essere abbandonate a causa dell'invecchiamento e dello spopolamento dell'ambiente rurale.

[705] La citata Legge n. 4/2015 ha derogato la precedente disciplina contenuta nella Legge della Galizia del 14 agosto 1985, n. 10, *de concentración parcelaria*, la quale costituì la prima normativa autonomica in materia. Per un commento sulla Legge del 1985, si rinvia a VATTIER FUENZALIDA, Carlos, "Reforma de estructuras y concentración parcelaria", *cit.*, pp. 31-36.

[706] V. il Preambolo della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana.

[707] COSIALLS UBACH, Andrés Miguel, *op. cit.*, pp. 246-247.

parte, specificamente dalla maggioranza dei proprietari della zona della quale si richiede il miglioramento ovvero da coloro, indipendentemente dal numero, cui appartengono i tre quarti della superficie da ricomporre[708], oppure –ma solo nei casi tassativamente previsti– dall'autorità competente[709].

Le terre oggetto della ricomposizione fondiaria sono raggruppate in classi di produttività e tipo di coltivazione, alle quali è assegnato un valore relativo che consente di realizzare, nel caso, le dovute compensazioni[710]. Difatti, la ricomposizione è realizzata in modo tale da: assegnare a ciascun proprietario, in un unico terreno o nel minor numero possibile di appezzamenti, una superficie dello stesso valore delle particelle anteriormente possedute; assegnare particelle attigue; sopprimere le aziende antieconomiche o aumentare la loro superficie; collocare i nuovi terreni non lontano dall'abitazione, il luogo di lavoro o la proprietà principale; dare ai nuovi terreni accesso diretto alle vie di comunicazione tramite la modifica o la creazione di sentieri[711].

Due ordini di limiti, relativi alla finalità e al procedimento seguito, inficiano il contributo della *concentración parcelaria* alla prevenzione dell'abbandono delle terre agricole e, dunque, al contrasto dello spopolamento rurale. Rispetto alla finalità, si può osservare che l'adeguatezza strutturale e dimensionale dei terreni, cui è preordinato in via esclusiva questo meccanismo, non ne assicura l'uso produttivo, da cui dipenderebbe, in realtà, il mantenimento dell'attività agricola[712]. Peraltro, anche la Legge n. 4/2015 della Comunità Autonoma della Galizia, che dovrebbe disciplinare il più efficace strumento della *reestructuración parcelaria*, non incorpora direttamente una qualche misura sul recupero dell'uso produttivo della terra[713]: lo conferma il fatto che più della metà della superficie del territorio galiziano oggetto di *concentración* o *reestructuración parcelaria*, è in stato di abbandono[714]. Per quanto riguarda il procedimento, invece, la dottrina evidenzia la lunghezza dell'iter amministrativo e la pessima configurazione

---

[708] Articolo 180 del Decreto n. 118/1973.

[709] Ai sensi dell'articolo 181 del Decreto n. 118/1973, il Ministero dell'Agricoltura può promuovere la ricomposizione fondiaria quando una determinata zona è afflitta da frammentazione di particolare gravità oppure quando lo richiedono il catasto o i comuni che fanno constare le circostanze di carattere sociale ed economico che concorrono in ciascuna zona ed, eventualmente, le proprietà la cui integrazione appare più adeguata ad una soddisfacente ricomposizione fondiaria. In quest'ultima ipotesi, al fine di procedere alla ridistribuzione della proprietà, le terre inserite in una zona legalmente sottoposta alla ricomposizione fondiaria possono essere completamente espropriate.

[710] COSIALLS UBACH, Andrés Miguel, *op. cit.*, p. 251.

[711] Articolo 173 del Decreto n. 118/1973.

[712] BOTEY FULLAT, María, e ARIAS MARTÍN, Pedro, *op. cit.*, p. 47.

[713] MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 340.

[714] L'informazione è stata tratta dal link https://agader.xunta.gal/es/recuperacion-de-tierras/poligonos-agroforestales/zonas-preferentes/, consultato il 15 maggio 2023.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

geometrica delle particelle, che determinano un aumento dei costi di produzione, e la notevole perdita di superficie derivante dall'esistenza di numerosi confini[715].

Ciononostante, si segnalano delle ragioni per le quali un istituto come la *concentración parcelaria* merita di essere mantenuto: in primo luogo, consente di incrementare le dimensioni aziendali, incidendo positivamente sull'attività di impresa in termini di struttura e produttività, impiego razionale dei fattori di produzione, rendimenti, condizioni di lavoro e remunerazione del capitale, forza lavoro impiegata[716]; in secondo luogo, è strumentale all'associazione delle piccole aziende agricole[717]; in terzo luogo, si considera funzionale alla creazione di infrastrutture –principalmente vie di comunicazione–, eliminando servitù e riducendo le dispute tra proprietari confinanti[718].

Alla luce di questi benefici, la disciplina può ancora essere utile se applicata in coordinazione con gli strumenti di recupero produttivo di recente introduzione, ossia dei meccanismi finalizzati alla creazione delle condizioni per l'accesso all'uso produttivo della terra, magari alleggerendo l'iter procedimentale con termini più brevi e garanzie incentrate sulle esigenze specifiche dei proprietari (e non sul perseguimento ad ogni costo dell'ideale del cosiddetto *coto redondo* o lotto unico).

Anche nell'ordinamento giuridico italiano, la lotta al minifondo è risalente nel tempo[719]. Oggi, gli strumenti elaborati dal legislatore per far fronte alla frammentazione fondiaria operano sul piano prettamente civilistico delle successioni in agricoltura in deroga al diritto ereditario comune[720]. Pertanto, non formeranno oggetto di approfondimento nell'ambito di questo lavoro[721]. Si fa soltanto presente l'esistenza, tra gli altri, del compendio unico di cui all'articolo 5*bis* del citato Decreto legislativo n. 228/2001 (introdotto dall'articolo 7 del Decreto legislativo del 29 marzo 2004, n. 99, come integrato dall'articolo 3 del Decreto legislativo del 27 maggio 2005, n. 101), che lo definisce come «l'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione

---

[715] MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 340. È per questo motivo che la *reestructuración parcelaria* di cui alla citata Legge galiziana n. 4/2015 non punta alla concentrazione dei terreni ma al miglioramento della struttura territoriale delle aziende, studiando le soluzioni più adeguate al caso specifico. Ciononostante, procedimenti eccessivamente lunghi e con risultati poco soddisfacenti sono frequenti anche in Galizia: v. https://www.elcorreogallego.es/concellos/un-proceso-moi-garantista-pero-que-quita-as-ganas-en-nebra-durou-35-anos-EE13241335, consultato il 24 marzo 2023.

[716] VATTIER FUENZALIDA, Carlos, *op. cit.*, p. 21.

[717] ID., *ibidem.*

[718] BOTEY FULLAT, María, e ARIAS MARTÍN, Pedro, *op. cit.*, p. 47.

[719] Sui rimedi anteriori all'emanazione del codice civile, si rinvia a CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, pp. 67 e ss.

[720] FERRUCCI, Nicoletta, *op. cit.*, p. 17.

[721] Per un approfondimento sugli strumenti di riordino fondiario nel presente, si rinvia a: FERRUCCI, Nicoletta, *op. cit.*, pp. 14-17; TOMASELLA, Elisa, *op. cit.*

del sostegno agli investimenti previsti dai Regolamenti (CE) nn. 1257 e 1260/1999, e successive modificazioni». Il compendio unico segue le orme della disciplina codicistica della minima unità colturale –«estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si tratta di un terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria» (articolo 846 del codice civile)–, che mai ha trovato attuazione per la non identificazione dell'autorità amministrativa che avrebbe dovuto individuare questa stessa misura[722].

Brevemente, il meccanismo è articolato in due momenti: la costituzione del compendio, con l'erogazione di benefici fiscali e finanziari a fronte dell'acquisto di terreni agricoli a qualsiasi titolo da parte di soggetti che con essi si impegnino a costituire un compendio unico, nonché a coltivarlo e a condurlo per un periodo di almeno 10 anni dal trasferimento, a titolo di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo; il vincolo di indivisibilità per 10 anni dalla sua costituzione[723].

Come rileva FERRUCCI, il meccanismo ha una serie di *defaiances* che ne frenano l'operatività, come l'eccessiva onerosità della soluzione prospettata dal legislatore al fine di evitare il frazionamento del compendio unico in applicazione della disciplina ordinaria delle successioni *mortis causa*[724]. Difatti, l'ultima parte dell'articolo 5*bis* introduce una particolare procedura in forza della è possibile assegnare il compendio medesimo nella sua integrità a colui che fra gli eredi ne faccia richiesta, con addebito dell'eccedenza, senza prevedere alcuna forma di agevolazione finanziaria che lo aiuti ad adempiere all'impegno.

2.3. Nuovi strumenti giuridici di recupero dell'uso produttivo della terra

2.3.1. Tassonomia

Tanto l'ordinamento giuridico spagnolo quanto quello italiano hanno creato degli strumenti finalizzati al superamento delle barriere che, ostacolando l'accesso al bene terra, impediscono il recupero produttivo delle terre agricole.

L'esperienza più prolifica nei due ordinamenti è certamente quella delle banche della terra: insieme aggiornato di dati relativi ai terreni, di titolarità pubblica e privata, che sono disponibili per l'assegnazione[725].

---

[722] *Cfr.*: FERRUCCI, Nicoletta, *op. cit.*, p. 14; TOMASELLA, Elisa, *op. cit.*, § 3.

[723] Articolo 5*bis* del Decreto legislativo n. 228/2001.

[724] FERRUCCI, Nicoletta, *op. cit.*, pp. 15-16 e p. 18.

[725] Per la trattazione delle banche della terra, v. *infra* il paragrafo 2.3.2. del presente Capitolo.

In secondo luogo, all'ordinamento giuridico spagnolo, specificamente alla Legge del 14 maggio 2021, n. 11, *de recuperación de la tierra agraria de Galicia*, modificata dalla Legge del 27 dicembre 2021, n. 18, e dalla Legge del 27 dicembre 2022, n. 7, *de medidas fiscales y administrativas*, si devono ulteriori iniziative finalizzate al recupero produttivo della terra. Difatti, questa Comunità Autonoma, stante la vocazione prettamente rurale del suo territorio e i conseguenti fenomeni di spopolamento, avverte con maggiore intensità l'esigenza di valorizzare l'agricoltura per favorire l'insediamento della popolazione. Ebbene, la citata Legge della Galizia n. 11/2021 ha creato per la prima volta: la banca delle aziende agricole (*Banco de Explotaciones*), ossia uno strumento simile ad un registro giuridico-amministrativo delle aziende agroforestali che si rendono disponibili per il trasferimento[726]; i poligoni agroforestali (*polígonos agroforestales*), ossia progetti pubblici che, grazie al finanziamento di soggetti privati interessati al recupero produttivo di grandi estensioni di terreno, riuniscono singole particelle in stato di *abandono*, *infrautilización* o suscettibili di ottimizzazione in modo tale da creare ampie aree ad uso agricolo[727]; le aldea modello (*aldeas modelo*), vale a dire un programma pubblico di interventi pubblici e privati per il recupero della capacità agronomica dei terreni che circondano le aldea –insediamenti umani, composti da pochi abitanti e localizzati generalmente nelle aree rurali–[728] aventi ad oggetto l'agricoltura di produzione, lo sviluppo del settore agro-alimentare, nonché la riabilitazione ed il recupero architettonico ed urbanistico[729].

In terzo luogo, sull'esempio delle *Associations foncières pastorales* e i *Groupements pastoraux* francesi, creati con la Legge pastorale del 3 gennaio 1972, n. 72-12, i legislatori autonomici (in Spagna) e regionali (in Italia) hanno disciplinato le varie forme di associazionismo fondiario: gruppi di persone fisiche o giuridiche che gestiscono collettivamente i terreni di cui sono e restano titolari individuali, al fine di recuperarne l'uso produttivo[730].

---

[726] Per la trattazione della banca delle aziende agricole, v. *infra* il paragrafo 2.3.3. del presente Capitolo.

[727] Per la trattazione dei poligoni agroforestali, v. *infra* il paragrafo 2.3.5. del presente Capitolo. Come si vedrà più avanti, i poligoni agroforestali costituiscono l'evoluzione di una figura precedentemente introdotta dalla Comunità Autonoma della Galizia.

[728] Nella Comunità Autonoma della Galizia, le aldea non rientrano nella normazione di cui all'articolo 24*bis* della Legge statale n. 7/1985, regolatrice delle basi del regime locale, che definisce le aldea come forme di organizzazione decentrata del Comune per la gestione di nuclei di popolazione separati, aventi la denominazione tradizionale di *caseríos*, *parroquias*, *aldeas*, *barrios*, *anteiglesias*, *concejos*, *pedanías*, ecc., che ne affida la disciplina rientra alla competenza del legislatore autonomico. Dunque, hanno un significato prettamente geografico e non anche amministrativo.

[729] Per la trattazione delle aldea modello, v. *infra* il paragrafo 2.3.6. del presente Capitolo. Come si vedrà più avanti, le aldea modello furono introdotte prima dell'intervento della Legge della Galizia n. 11/2021, la quale ha modificato e ampliato il contenuto delle azioni realizzabili nel suo perimetro.

[730] Per la trattazione dell'associazionismo fondiario, v. *infra* il paragrafo 2.3.7. del presente Capitolo.

Da ultimo, ulteriori meccanismi giuridici non inquadrabili nelle categorie individuate dalla precedente tassonomia, possono contribuire al recupero produttivo delle terre abbandonate nelle aree rurali in processo di spopolamento[731].

2.3.2. Le banche della terra

2.3.2.1. Natura

Le banche della terra si presentano come strumenti simili a registri giuridico-amministrativi di terreni disponibili per l'assegnazione.

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, in alcuni casi, questi strumenti sono così espressamente denominati –per esempio, la banca della terra catalana è denominata *Registro de parcelas agricolas y ganaderas en desuso* dalla Legge della Catalogna del 17 giugno 2019, n. 3, *de los espacios agrarios*, che l'ha istituita– o definiti –la Legge della Castiglia e León del 19 marzo 2014, n. 1, *agraria*, all'articolo 79, definisce *registro administrativo* la sua banca della terra, denominata *Fondo de Tierras Disponibles*; l'articolo 2.1 del *Reglament i compromisos del Banc de Terres del Baix Camp*, prevede che il *Consell Comarcal* crei un registro, con il quale è plausibile identificare la banca della terra istituita dal medesimo, mentre la banca della terra comarcale dell'Horta Nord, nella Comunità Valenzana, è definita espressamente come un registro amministrativo di carattere pubblico[732]; la banca della terra del Comune di Valenza, nella Comunità Valenzana, è pure qualificata come un registro amministrativo comunale di carattere pubblico[733], così come il *Reglament del banc de terres de Torrelles de Llobregat*, in Catalogna, sebbene definisca il *Banc de Terres* di Llobregat un progetto comunale, fa riferimento al registro della banca della terra comunale[734]–. Nella dottrina, esprimendosi sulla banca della terra istituita dalla Legge della Comunità Autonoma della Galizia del 14 maggio 2021, n. 11, *de recuperación de la tierra agraria de Galicia*, modificata dalla Legge del 27 dicembre 2021, n. 18, e dalla Legge del 27 dicembre 2022, n. 7, *de medidas fiscales y administrativas* della Comunità Autonoma della Galizia, afferma trattarsi di «un instrumento similar a un registro jurídico-administrativo», MIGUEZ MACHO[735].

---

[731] Per la trattazione degli ulteriori strumenti di accesso all'uso produttivo della terra, v. *infra* il paragrafo 2.3.7. del presente Capitolo.

[732] *Cfr.* http://bancodetierras.consorci.info/bancodetierras.php, consultato il 7 febbraio 2023.

[733] *Cfr.* https://valencia.consellagrari.com/es/banco-de-tierras/, consultato il 30 marzo 2023.

[734] *Cfr.*, per esempio, gli articoli 0 e 2 del citato Regolamento.

[735] MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 341.

Nell'ordinamento giuridico italiano, le banche della terra sono qualificate, talvolta, come un «elenco»–si tratta, ad esempio, delle banche della terra regionali introdotte da: Legge Regionale Abruzzo dell'8 ottobre 2015, n. 26, *Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo* (articolo 2, comma 1); Legge Regionale Campania del 31 marzo 2017, n. 10, *Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 –Collegato alla stabilità regionale per il 2017* (articolo 1, comma 65); Legge Regionale Lazio del 10 agosto 2016, n. 12, *Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della regione* (articolo 18, comma 3); Legge Regionale Sicilia del 28 gennaio 2014, n. 5, *Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale* (articolo 21, comma 3)–, talaltra come un «inventario» –sono così qualificate da: Legge Regionale Toscana del 27 dicembre 2012, n. 80, *Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000* (articolo 3, comma 2); Legge Regionale Lombardia del 5 dicembre 2008, n. 31, *Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale* (articolo 31*ter*, comma 1); Legge Regionale Veneto dell'8 agosto 2014, n. 26, *Istituzione della banca della terra veneta* (articolo 2, comma 1); Legge statale del 28 luglio 2016, n. 154, *Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale* (articolo 16, comma 2)–. Nella dottrina, definisce la banca della terra «in prima approssimazione come un inventario», STRAMBI[736].

In questa sede, la differenza tra registri amministrativi, elenchi ed inventari è squisitamente nominale perché in ambo gli ordinamenti tali strumenti assolvono alla funzione, propria dei registri pubblici, di fornire alla cittadinanza informazioni di interesse generale[737]. D'altro canto, parte della dottrina ritiene che "inventario" sia una delle espressioni con le quali il legislatore intende indicare i registri amministrativi[738]. Al massimo, si potrebbe ipotizzare che gli inventari

---

[736] STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit*, p. 181. Della stessa Autrice, si veda ID., "La questione delle terre incolte e abbandonate …", *cit.*, pp. 599-632; ID., "Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani", *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1, 2018, pp. 199-208; ID., "Il recupero produttivo delle terre incolte o abbandonate per finalità sociali", in DI LAURO, Alessandra, e STRAMBI, Giuliana (a cura di), *op. cit.*, pp. 127-137. Parla di «inventari sempre aggiornati, delle terre» anche LOSAVIO, Clelia, *ult. op. cit.*, p. 87. Nella dottrina italiana, si segnala anche il contributo di IOVINO, Giorgia, "Le *banche della terra* come strumento di *policy* per il recupero dei terreni incolti e il ripopolamento delle aree rurali", *Atti della XII Conferenza della Federazione Italiana delle Associazioni Scientifiche per le informazioni territoriali e ambientali*, Bolzano, 27-29 novembre 2018, pp. 595-608.

[737] I registri pubblici assolvono ad una funzione informativa secondo DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO, María, "Registros administrativos e inventarios en la normativa de suelos contaminados", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 98, 2014, p. 20.

[738] MEILÁN GIL, José Luis, "Administración Pública y función registral", *Anuario da Facultade de Dereito da*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

siano sottocategorie dei registri amministrativi la cui specificità consiste nella quantificazione, per mezzo di una ricompilazione di informazioni, di un determinato problema –nella specie del fenomeno dell'abbandono delle terre agricole–[739].

Tali configurazioni sono particolarmente evidenti nelle interfacce web che rappresentano una delle modalità –oltre al supporto fisico– tramite le quali è possibile usufruire di tali strumenti: esse, infatti, generalmente contengono sezioni relative a visualizzazione dei registri, offerta e domanda di terreni, cartografia[740]. Peraltro, molte delle norme definitorie relative alle banche della terra contenute nelle leggi regionali italiane menzionano le citate interfacce web come parti integranti tali strumenti. Per esempio, l'articolo 6, comma 2, della Legge Regionale Liguria dell'11 marzo 2014, n. 4, *Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra*, e l'articolo 2, comma 2, della Legge Regionale Marche del 24 marzo 2015, n. 11, *Disposizioni per l'istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l'occupazione nel settore agricolo*, definiscono la propria banca della terra come una «base dati informatica». L'articolo 1, comma 2, della Legge Regionale Molise del 5 novembre 2014, n. 16, *Istituzione della Banca della Terra del Molise* utilizza l'espressione «banca dati informatizzata». Secondo l'articolo 2*quater*, comma 2, della Legge Regionale Puglia del 20 maggio 2014, n. 26, *Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli. Istituzione della Banca della Terra di Puglia*, la Banca della Terra di Puglia consiste in un «elenco informatico».

Come emerso dall'analisi dell'articolazione delle competenze in materia di agricoltura, l'accesso alla terra è un ambito attribuito alla competenza piena delle comunità autonome, ragione per la quale non esistono banche della terra di rango statale[741], mentre si rinvengono

---

Universidade da Coruña (AFDUDC), n. 14, 2010, p. 532, evidenzia che pure nell'ordinamento giuridico spagnolo i registri amministrativi esistono sotto varie denominazioni: *Padrón Municipal*, *catálogo de montes*, *Inventario general de muebles de Patrimonio histórico español*.

[739] DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO, María, *op. cit.*, sugli inventari pubblici finalizzati all'informazione ambientale afferma: «Mediante la elaboración de inventarios se lleva a cabo la recopilación de información y, por tanto, la cuantificación de una problemática ambiental concreta. […] Así, en el caso de los inventarios de suelos declarados contaminados, se estaría cuantificando y situando geográficamente la contaminación causada al suelo». Sul tema dell'accesso all'informazione ambientale, si rinvia a VERNILE, Scilla, "La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»", *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, pp. 321-349. In particolare, a p. 326, l'Autrice evidenzia: «è necessario che i soggetti pubblici preposti alla tutela ambientale raccolgano tutte le informazioni in loro possesso, archiviandole e rendendole disponibili mediante elenchi, registri, schedari e banche dati informatiche».

[740] V., per esempio: il *Sistema de Información de Terras de Galicia* (https://sitegal.xunta.gal/sitegal/FirstPage.do, consultato il 29 marzo 2023) e il portale Banca della Terra della Regione Toscana (https://www.artea.toscana.it/sezioni/Evidenza/Testi/TerreToscaneIntro.aspx, consultato il 29 marzo 2023).

[741] Lo Stato spagnolo, sinora, non ha mai tentato di creare una banca della terra di livello nazionale. Un unico

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

iniziative autonomiche, comarcali e comunali. Difatti, anche se l'articolo 149.1.8ª della Costituzione spagnola attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento dei registri pubblici, la dottrina del *Tribunal Constitucional* ha chiarito che la disposizione è applicabile esclusivamente ai registri di carattere civilistico, mentre i vari registri pubblici sono incardinati nelle materie alle quali fanno riferimento[742]. Si può affermare, dunque, che le banche della terra possano essere istituite dalle comunità autonome e, quando sono loro trasferite competenze autonomiche in ambito agricolo, dagli enti locali[743].

A livello autonomico, fu pioniera la Comunità Autonoma dell'Aragona, con la Legge del 10 marzo 1987, n. 3, del *Banco de Tierras*, rimasta inapplicata nel corso della sua breve vita e poi derogata. A pochi anni dalla sua introduzione, difatti, fu sostituita da un altro istituto, ossia il *Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma*, il quale è stato prima disciplinato dalla Legge del 25 aprile 1991, n. 16, *del Patrimonio Agrario de la Comunidad*, e poi dalla Legge del 28 dicembre 1992, n. 14, *de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario*[744]. Oggi, a livello autonomico, si segnalano: le Asturie –con il *Banco de Tierras* di cui alla Legge del 21 luglio 1989, n. 4, de *Ordenación Agraria y Desarrollo Rural*–, i Paesi Baschi –con i *Fondos de suelo agrario* della Legge del 23 dicembre 2008, n. 17, *de Política Agraria y Alimentaria*, disciplinati dal Decreto del 2 ottobre 2012, n. 193, *Conservación y fomento del uso del suelo agrario en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, che attribuisce ai territori storici (corrispondenti alle province) la gestione delle banche della terra create dalla Legge autonomica n. 17/2008–, la Castiglia e León –con il *Fondo de Tierras* previsto dalla Legge *agraria* del 19 marzo 2014, n. 1–, l'Estremadura

---

rinvio del legislatore statale alle banche della terra autonomiche è contenuto nella *Disposición adicional sexta* (*Beneficios fiscales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la transmisión de determinadas fincas rústicas y explotaciones agrícolas*) della citata Legge n. 19/1995, *de Modernización de las Explotaciones Agrarias*, nella quale si afferma che, nel caso di trasferimenti di fondi rustici o aziende agricole, l'applicazione dei benefici fiscali relativi all'imposta sul reddito delle persone fisiche, previsti nella stessa legge, esige che i menzionati fondi rustici o aziende agricole siano destinati: alla costituzione o al consolidamento di *explotaciones agrarias prioritarias* –così individuate attraverso il calcolo del lavoro agricolo a tempo pieno effettuato da una persona in un anno e dei risultati economici ottenuti dalla medesima–; oppure all'acquisizione da parte delle pubbliche amministrazioni affinché siano integrati nelle banche della terra o organi simili ovvero per ragioni di protezione dell'ambiente naturale.

[742] STC 11/2015 (ECLI:ES:TC:2015:11).

[743] Ad esempio, l'articolo 86.1, lettera f), della Legge n. 5/1997, sull'amministrazione locale della Comunità Autonoma della Galizia e l'articolo 71.1, lettera e), del citato Decreto legislativo n. 2/2003, sugli enti locali della Comunità Autonoma della Catalogna prevedono che i comuni possano esercitare attività di promozione delle strutture agricole e di prestazione di servizi di interesse pubblico agricolo. Questa potrebbe essere una ragione per la quale in Catalogna esistono banche della terra di livello comunale. Sul riparto di competenze in materia di accesso alla terra v., *infra*, il paragrafo 2.1.2. del presente Capitolo.

[744] Per un approfondimento, si veda TUDELA ARANDA, José, *op. cit.*, pp. 415-482; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Los caracteres de la Ley aragonesa del Banco de Tierras", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 241, 1989, pp. 41-56; ID., "El efímero banco de tierras de Aragón", *Revista Jurídica de Asturias*, n. 40, 2017, pp. 21-28.

–con il progetto pilota *Bolsa de Tierras de Regadío* (BOTREX), inquadrato tra le azioni di miglioramento e modernizzazione delle aree irrigue di cui all'articolo 108 della Legge *agraria* del 24 marzo 2015, n. 6–, la Comunità Valenzana –con la *Red de Tierras* della Legge 28 febbraio 2019, n. 5, *de estructuras agrarias*– e, da ultimo, la Galizia –con il *Banco de Tierras de Galicia* istituito dalla Legge del 14 maggio 2021, n. 21, *de recuperación de la tierra agraria*, la quale ha abrogato la precedente Legge autonomica del 13 ottobre 2011, n. 6, *de movilidad de tierras*, sostitutiva, a sua volta, della Legge del 21 maggio 2007, n. 7, *de Conservación de la Superficie Agraria Útil y del Banco de Tierras de Galicia*, che ha introdotto per la prima volta la banca della terra della Comunità autonoma della Galizia–[745].

A livello comarcale e comunale sono particolarmente attivi gli enti locali della Catalogna e della Comunità Valenzana. Difatti, tra le comarche, si può menzionare la banca della terra del Baix Camp in Catalogna, dotata di un supporto sia fisico che digitale, e la banca della terra dell'Horta Nord nella Comunità Valenzana, creata dal consorzio comunale Pactem Nord, formato dai comuni della comarca dell'Horta Nord. Tra i comuni, si segnala, a titolo di esempio, la banca della terra del Comune di Valenza nella Comunità Valenzana e la banca della terra del Comune di Torrelles del Llobregat in Catalogna. In tali zone, dove le esperienze di banche della terra locali sono più frequenti, le interfacce web sono messe in comune in un'unica piattaforma, generalmente gestita dalla Provincia, la quale si presenta, dunque, come un motore di ricerca non dei singoli terreni bensì delle banche delle terre degli enti locali partecipanti[746].

Nel caso dell'Italia, invece, sebbene l'accesso alla terra rientri nella competenza residuale delle regioni, lo Stato ha mosso i primi passi per una politica fondiaria che affronti il problema del recupero produttivo del patrimonio fondiario nazionale. Difatti, esistono due banche della terra di livello statale: la Banca delle terre agricole dell'ISMEA –l'articolo 16 della Legge del 28 luglio 2016, n. 154, *Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale*, prevede l'istituzione, presso l'ISMEA, della Banca delle terre agricole, i cui terreni possono essere localizzati in qualunque zona del territorio italiano–

---

[745] Per un approfondimento sulla configurazione organizzativa iniziale della banca della terra della Galizia, si rinvia a SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la sociedad pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 19, n. 1, 2010, pp. 71-95. Sulla banca della terra galiziana nella sua configurazione attuale e sugli altri strumenti di acceso alla terra nella legislazione galiziana, anche alla luce delle novità introdotte con la Legge n. 11/2021, *cfr.* MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, pp. 333-356.

[746] *Cfr.* la piattaforma delle banche della terra gestita dalla *Diputación* di Valencia (http://bancdeterres.dival.es/, consultato il 7 febbraio 2023) e la piattaforma *Banc de Terres en Xarxa* gestita dalla *Diputación* di Barcellona. *Banc de Terres en Xarxa* è un'operazione di *BCN Smart Rural*: progetto di sviluppo territoriale focalizzato sulla valorizzazione ed innovazione nella gestione agro-silvo-pastorale dell'area non metropolitana di Barcellona (https://bancdeterres.cat/, consultato il 7 febbraio 2023).

e la Banca delle terre abbandonate o incolte –il Decreto-legge del 20 giugno 2017, n. 91, *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*, come modificato dalla Legge di conversione n. 123/2017, ha introdotto in via sperimentale una Banca delle terre abbandonate o incolte, definita come una procedura di valorizzazione di terreni abbandonati o incolti e di beni immobili in stato di abbandono nelle Regioni del Sud Italia. Ai sensi del comma 1, sono coinvolte le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia e, a seguito della modifica ad opera dell'articolo 9*duodecies*, comma 1, del Decreto-legge del 24 ottobre 2019, n. 23, *Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici*, come convertito con modificazioni dalla Legge del 12 dicembre 2016, n. 156, anche i comuni delle regioni Lazio, Marche e Umbria che furono colpiti dal sisma nel 2016 e nel 2017–[747].

Come anticipato, sul possibile conflitto di attribuzione tra lo Stato e le regioni si è pronunciata la Corte Costituzionale, una sola volta mediante la sentenza n. 139/2018, escludendo che la disciplina sulla Banca delle terre agricole dell'ISMEA interferisca con le competenze regionali in materia. Quella nazionale, difatti, sarebbe «una mappatura tesa unicamente a consentire ai soggetti che cercano terreni in vendita da poter coltivare di accedere agevolmente ad una banca di dati di portata nazionale, così trovando in un'unica fonte le caratteristiche dei terreni siti in tutto il territorio nazionale, la loro posizione, le tipologie di coltivazioni e i valori catastali, mentre la gestione amministrativo-civilistica rimane alla Regione»[748]. La pronuncia della Consulta, in sostanza, non dirime espressamente la questione della competenza legislativa ma si limita ad affermare l'assenza di una sovrapposizione tra l'ambito statale e l'ambito regionale. Pertanto, non resta che appoggiare l'opinione della

[747] Tra gli altri Stati che hanno adottato lo strumento della banca della terra a livello nazionale si richiama il Portogallo, con la *Bolsa Nacional de Terras* creata dalla Legge del 10 dicembre 2012, n. 62, designata *Bolsa de Terras*, la quale è gestita dal *Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural* attraverso la *Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR*). Lo strumento è stato oggetto di scarsa attenzione da parte della letteratura. Tra i pochi lavori sul tema, si richiama BITTENCOURT, Bernadete, e RONCONI, Luciana, "Políticas de inovaçao social e desenvolvimento: o caso da Bolsa de Terras", *Revista de Administraçao Pública*, Vol. 50, n. 5, 2016, pp. 795-818. Tra le altre iniziative di generico recupero immobiliare si può menzionare il *Programa de Investimento em Territórios de Baixa Densidade* del Portogallo, finalizzato allo stanziamento di mezzi finanziari a favore delle piccole e medie imprese attive nello sviluppo regionale e culturale affinché valorizzino gli immobili dell'entroterra e all'acquisizione, da parte di *Turismo Fundos*, di immobili per la stipulazione di contratti di affitto, contenenti un'opzione di acquisto con le imprese beneficiarie del programma. Con la stessa finalità, si menziona il *Programa Revive*, che agisce tramite la stipulazione di un contratto di concessione per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato per lo sviluppo di progetti turistici. Sulla base di tale concessione è stato introdotto il *Fundo Revive Natureza*, che persegue la medesima finalità attraverso gli immobili collocati nelle aree forestali. Per un approfondimento, anche per gli spunti in materia di contratti pubblici e lotta allo spopolamento nell'entroterra portoghese, si rinvia a COSTA GONÇALVES, Pedro, e TRALHÃO, Mariana, *op. cit.*, pp. 517-536.

[748] *Cfr.* la sentenza della Corte Cost. n. 139/2018.

dottrina secondo la quale qualsivoglia tentativo di ricostruire sistematicamente il quadro nazionale sulle banche della terra non è per niente facile[749].

Ciò posto, tra le regioni che hanno introdotto questo interessante strumento, si deve segnalare, innanzitutto, la Toscana che, con la Legge Regionale del 27 dicembre 2012, n. 80, *Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000*, ha creato il modello di banca della terra che è stato seguito successivamente da molte altre regioni[750]. Tra le leggi regionali istitutive di banche della terra ispirate alla Legge Regionale Toscana n. 80/2012, si possono menzionare: Legge Regionale Liguria dell'11 marzo 2014, n. 4, *Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra*[751]; Legge Regionale Veneto dell'8 agosto 2014, n. 26, *Istituzione della banca della terra veneta*[752]; Legge Regionale Molise del 5 novembre 2014, n. 16, *Istituzione della Banca della Terra del Molise*[753]; Legge Regionale Marche del 24 marzo 2015, n. 11, *Disposizioni per l'istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l'occupazione nel settore agricolo*; Legge Regionale Abruzzo dell'8 ottobre 2015, n. 26, *Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo*[754]; Capo VII bis, *Istituzione della banca della Terra Lombarda*, della Legge Regionale Lombardia del 5 dicembre 2008, n. 31, *Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), della Legge Regionale del 26 novembre 2014, n. 30, modificato dalla Legge Regionale Lombardia dell'8 agosto 2016, n. 22[755]; Legge Regionale

---

[749] *Cfr.*: STRAMBI, Giuliana, "La questione delle terre incolte e abbandonate …", *cit.*, p. 629; LOSAVIO, Clelia, *ult. op. cit.*, p. 99.

[750] V. anche il Decreto del Presidente della Giunta Regionale (DPGR) Toscana del 4 marzo 2014, n. 13/R, *Regolamento di attuazione dell'articolo 5 della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 80 (Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000) relativo all'utilizzazione dei terreni abbandonati o incolti*, e il DPGR Toscana del 15 ottobre 2014, n. 60/R, *Regolamento di funzionamento della banca della terra di cui all'articolo 3 della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 80*. Utilizza l'espressione modello applicata alla banca della terra toscana, ALABRESE, Mariagrazia, "Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?", in TRENTINI, Flavia (coord.), *Desafios do Direito Agrario Contemporaneo (Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU, Riberão Preto, 23-26 settembre 2014)*, Altai, Riberão Preto, 2014, p. 745.

[751] V. anche l'allegato alla Deliberazione di Giunta regionale n. 1496 del 21 novembre 2014, *Disposizioni attuative della Banca Regionale della Terra: modalità operative di implementazione, tenuta e aggiornamento della relativa base dati informatizzata*.

[752] V. anche Deliberazione della Giunta Regionale del 28 aprile 2015, n. 682, *Disposizioni generali per l'istituzione della Banca della terra veneta*.

[753] V. anche Regolamento Regionale del 28 novembre 2016, n. 6, *Regolamento per il funzionamento della Banca della Terra del Molise*.

[754] V. anche Decreto del 12 luglio 2017, n. 2/Reg., *Regolamento di attuazione della Legge regionale 8 ottobre 2015, n. 26, "Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo"*.

[755] V. anche Regolamento Regionale dell'1 marzo 2016, n. 4, *Regolamento per il funzionamento della Banca della Terra Lombarda*.

Puglia del 29 maggio 2017, n. 15, che ha integrato la Legge Regionale del 20 maggio 2014, n. 26, *Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli. Istituzione della Banca della Terra di Puglia*[756]; articolo 75 della Legge Regionale Piemonte del 22 gennaio 2019, n. 1, *Riordino delle norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale e successive modifiche*; articoli 198 e seguenti della Legge Regionale Umbria del 9 aprile 2015, n. 12, *Testo unico in materia di agricoltura*[757].

2.3.2.2. Oggetto

2.3.2.2.1. Titolarità

L'oggetto delle banche della terra è costituito da particelle fondiarie. Generalmente, è previsto che tali beni possano essere tanto di titolarità pubblica quanto di titolarità privata.

Solo poche banche della terra ammettono esclusivamente terreni di proprietà pubblica.

Specificamente, nel caso della Spagna, solamente pubbliche sono le terre incluse nella banca della terra prevista dalla Legge autonomica delle Asturie n. 4/1989[758]. In Italia, invece, terre di proprietà pubblica compongono in via esclusiva: la banca della terra della Regione Lazio, prevista dall'articolo 18, comma 3, della Legge Regionale n. 12/2016, implementata dalla Deliberazione della Giunta Regionale del 4 aprile 2017, n. 153, *di approvazione del regolamento regionale di attuazione e integrazione dell'articolo 18 della legge regionale 10 agosto 2016, n. 12, e successive modificazioni (Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione)*, recante norme sui criteri, le modalità e gli strumenti operativi per la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare agricolo; la banca della terra della Regione Campania, istituita dall'articolo 1, comma 65, della Legge Regionale n. 10/2017, e disciplinata dal Regolamento Regionale del 28 agosto 2016, n. 6, *Disciplina della Banca della terra Campana. Norme di attuazione dell'articolo 1, commi 63, 64 e 65 della legge regionale 31 marzo 2017, n. 10 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - collegato alla stabilità regionale per il*

---

[756] V. anche Regolamento Regionale del 31 ottobre 2018, n. 16, *Attuazione della legge regionale 29 maggio 2017, n. 15 "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 26 (Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli)*.

[757] V. anche Regolamento Regionale del 4 maggio 2015, n. 10, *Disposizioni concernenti il Banco della Terra in attuazione dell'articolo 199 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura)*, così come modificato dal Regolamento Regionale del 16 gennaio 2018, n. 2.

[758] Difatti, all'articolo 42, la Legge autonomica delle Asturie n. 4/1989 definisce la banca della terra dalla stessa introdotta come il *Patrimonio de la Comunidad Autónoma*. Ai sensi dell'articolo 43.1: «la titularidad del dominio o de cualesquiera otros derechos reales sobre los bienes que integran el Banco de Tierras corresponden al Principado de Asturias, a cuyo favor se realizarán las pertinentes inscripciones en el Registro de la Propriedad».

2017)[759]; la banca della terra della Regione Calabria, introdotta con l'articolo 2 della Legge Regionale del 5 luglio 2017, n. 31, *Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani al settore primario e contrastare l'abbandono e il consumo dei suoli agricoli*[760]; la Banca delle terre agricole statale[761].

2.3.2.2.2. Caratteristiche

Le banche della terra spagnole hanno ad oggetto terreni relativi ad ambiti territoriali autonomici o locali –comarcali o comunali– dotati di tre caratteristiche alternative: iscritti su iniziativa dei proprietari pubblici o privati[762]; normativamente qualificati come «abandonados», «infrautilizados», in «desuso», «manifiestamente mejorables»; appartenenti ad ulteriori categorie individuate dalle specifiche discipline.

Una classificazione similare corrisponde alle banche della terra italiane. Queste hanno ad oggetto terreni relativi ad ambiti territoriali statali o regionali: incorporati di spontanea volontà

[759] Tanto la banca della terra della Regione Lazio quanto quella della Regione Campania contengono i terreni agricoli o a vocazione agricola nella disponibilità delle rispettive regioni che non sono utilizzabili per altre finalità istituzionali. In questi casi, le banche della terra non operano in attuazione della Legge statale n. 440/1978, bensì dell'articolo 66 del Decreto-legge del 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, relativo alla dismissione di terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola. Infatti, secondo l'articolo 66, comma 7: regioni, province e comuni, anche su richiesta dei soggetti interessati, tramite mandato irrevocabile all'Agenzia del demanio, possono vendere o cedere in locazione i beni agricoli e a vocazione agricola di loro proprietà, compresi i beni statali attribuiti loro a titolo non oneroso ai sensi del Decreto legislativo del 28 maggio 2010, n. 85 *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, destinando una quota superiore alla metà dei medesimi a giovani al di sotto dei 40 anni. Anche l'articolo 2, comma 2, lettera b), della Legge Regionale Marche n. 11/2015, consente l'iscrizione nella banca della terra regionale dei beni di titolarità pubblica ai sensi dell'articolo 66 del Decreto-legge n. 1/2012.

[760] Sebbene la citata Legge Regionale Calabria n. 31/2017 non utilizzi espressamente il termine banca della terra, «l'elenco annuale, con relativa cartografia, dei terreni agricoli e a vocazione agricola e pastorale di proprietà della Regione, idonei per l'assegnazione a giovani agricoltori singoli o associati in forma cooperativa e a cooperative sociali» di cui all'articolo è pienamente sussumibile nella *species* banca della terra.

[761] In realtà, il fatto che la Banca delle terre agricole statale sia alimentata in via esclusiva da terreni di proprietà pubblica non è ricavabile dal dettato normativo dell'articolo 16 della Legge istitutiva (la Legge n. 154/2016), la quale al comma 2, si limita ad affermare: «la Banca ha l'obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti». La natura dei terreni di cui alla Banca delle terre agricole statale, quindi, è stata chiarita dal comunicato stampa del Mipaaf, *Nasce la banca delle terre agricole. Martina: primi 8mila ettari con agevolazioni per i giovani*, 15 marzo 2017, https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10940, consultato il 26 gennaio 2023.

[762] *Cfr.*, per comunità autonome ed enti locali, l'articolo 36.1, lettere c) e g) della Legge n. 11/2021 della Galizia; l'articolo 14.1 della Legge n. 17/2008 dei Paesi Baschi; l'articolo 81 della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León; l'articolo 22, lettera h), e l'articolo 26, lettera a), della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana. A livello locale, *cfr. Reglament i compromisos del Banc de Terres del Baix Camp*, *Reglament del Banc de Terres de Les Garrigues*, *Reglament del Banc de Terres de Torrelles de Llobregat*.

dai proprietari pubblici o privati[763]; normativamente qualificati come «incolti o abbandonati», «insufficientemente coltivati» e «silenti»[764]; appartenenti ad ulteriori categorie individuate dalle specifiche discipline.

Ai fini della ricerca, tenendo presente la tendenza all'abbandono delle terre agricole che costellano le aree rurali colpite dal fenomeno dello spopolamento, è opportuno focalizzarsi sul significato delle espressioni «abandonados», «infrautilizados», in «desuso», «manifiestamente mejorables», nonché «incolti o abbandonati», «insufficientemente coltivati» e «silenti», associate alla seconda categoria di terreni che formano l'oggetto delle banche della terra.

Nell'ordinamento spagnolo, sono definite *abandonadas* le terre agroforestali nelle quali non si realizza alcun tipo di attività agricola, zootecnica o forestale e che presentano una copertura spontanea di tipo erbaceo, arbustivo o arboreo sulla maggior parte della loro superficie[765]. Invece, *infrautilizados* sono considerati: i suoli in fase di degradazione e senza interventi correttivi, ivi compresi quelli soggetti a gravi fenomeni di erosione; i suoli in cui pratiche agricole scorrette o usi impropri, come la mancanza di manutenzione, mettono in pericolo i raccolti, l'utilizzo delle particelle adiacenti o l'ambiente naturale; i suoli rimasti privi di attività agricola, quali i terreni incolti in cui la vegetazione spontanea occupa la maggior parte della superficie. Alcune normative, in quest'ultimo caso, prevedono un periodo di tempo –pari a 3 anni– oltre il quale è acquisita la qualificazione di suolo *infrautilizado*[766]. Ancora, il

---

[763] *Cfr.*, per le regioni italiane, l'articolo 3, comma 2, della Legge Regionale Toscana n. 80/2012; l'articolo 1, comma 5, della Legge Regionale Molise n. 16/2014; l'articolo 2, lettera b), della Legge Regionale Veneto n. 26/2014; l'articolo 2, comma 1, della Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015; l'articolo 2, lettere c) e d), della Legge Regionale Marche n. 11/2015; l'articolo 2*quater*, comma 2, lettere a) e b), della Legge Regionale Puglia n. 26/2014.
A livello statale, Corte dei Conti (Sezione del controllo sugli enti), *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare (ISMEA) 2021*, Determinazione del 18 ottobre 2022, n. 122, p. 30, evidenzia che terreni appartenenti a regioni, province autonome o altri soggetti pubblici che sottoscrivono specifiche convenzioni con l'ISMEA possono far parte della Banca delle terre agricole statale gestita dall'Istituto. L'ipotesi di includere terreni su iniziativa dei titolari non è invece prevista dalla disciplina della Banca delle terre incolte o abbandonate delle regioni del Sud Italia.

[764] Terreni «incolti o abbandonati», «insufficientemente coltivati», «silenti» formano una parte dell'oggetto delle banche della terra autonomiche/regionali, mentre costituiscono l'oggetto esclusivo della Banca statale delle terre abbandonate o incolte delle regioni del Sud Italia, prevista dal Decreto-legge n. 91/2017. Invece, non formano espressamente l'oggetto della Banca delle terre agricole statale dell'ISMEA.

[765] Tra le leggi spagnole, solo l'articolo 4, lettera q), della Legge della Galizia n. 11/2021 fornisce una definizione di *tierra agroforestal en situación de abandono*: «aquel terreno agroforestal en el que no se realiza ningún tipo de actividad agrícola, ganadera o forestal y que presenta una cubierta herbácea, arbustiva o arbórea espontánea en la mayor parte de su superficie».

[766] La condizione di *infrautilización* è diffusamente definita dalle leggi autonomiche in materia.
L'articolo 8.1 del Decreto dei Paesi Baschi n. 193/2012, attuativo della Legge autonomica n. 17/2008, definisce *infrautilizados* i suoli agricoli nei quali si verifichi una delle seguenti condizioni: a) suoli in fase di degradazione e senza interventi correttivi, ivi compresi quelli soggetti a gravi fenomeni di erosione; b) suoli in cui pratiche

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

desuso individua le particelle agricole e zootecniche che non realizzano almeno il 50% della produzione media delle aziende agricole collocate nella stessa *comarca*, quantificata sulla base delle statistiche ufficiali elaborate e pubblicate dal dipartimento competente, a patto che questa condizione sia imputabile ai proprietari o ai titolari dell'azienda agricola. Inoltre, sono considerate particelle agricole e zootecniche in *desuso* quelle caratterizzate da: suoli in fase di degradazione e senza interventi correttivi; suoli in cui pratiche agricole scorrette o usi impropri mettono in pericolo i raccolti, l'utilizzo delle particelle adiacenti o l'ambiente naturale; rischio di incendi boschivi che mettono in pericolo i nuclei abitativi o l'ambiente naturale; suoli che restano privi di attività agricola o zootecnica per 3 anni consecutivi, salvo che ciò sia consentito per motivi agronomici o ambientali o altra causa di giustificazione; suoli che restano ingiustificatamente privi di attività di sfruttamento o conservazione per un periodo di almeno 5 anni[767]. Infine, *manifiestamente mejorables* sono i terreni: suscettibili di sfruttamento agricolo non coltivati da almeno 2 anni; i cui mezzi o risorse disponibili sono sfruttati in modo

agricole scorrette o usi impropri mettono in pericolo i raccolti, l'utilizzo delle particelle adiacenti o l'ambiente naturale, ad esempio quelli in cui la mancanza di manutenzione favorisce lo sviluppo di vegetazione spontanea invasiva che rompe il tradizionale equilibrio agronomico dell'area circostante oppure sottoposti a cambiamenti di uso del terreno da agricolo a forestale senza l'autorizzazione del dipartimento competente in materia agricola del *Territorio Histórico* corrispondente; c) suoli rimasti privi di attività agricola, quali i terreni incolti in cui la vegetazione spontanea occupa la maggior parte della superficie.
L'articolo 85.1 della Legge della Castiglia e León n. 1/2014 utilizza una definizione simile a quella contenuta nella citata legge basca ma integrata dalla delimitazione di un periodo di tempo, pari a tre anni consecutivi, di non coltivazione. *Idem* l'articolo 11.1 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019, istitutiva della banca della terra *Red de Tierra*.
Secondo l'articolo 4, lettera r), della Legge della Galizia n. 11/2021, invece, l'*infrautilización* connota le aree la cui attività non coincide con l'uso agricolo o forestale stabilito dal *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia*, ossia uno strumento pianificatorio degli usi del territorio rurale, regolato dalla medesima Legge. Inoltre, nel caso dei terreni inclusi nel perimetro di uno degli strumenti di recupero della terra agricola –*polígonos agroforestales* o *aldeas modelo*– si considerano *infrautilizados* quelli che non si mettono in produzione alle condizioni stabilite nella corrispondente dichiarazione di pubblica utilità ed interesse sociale.

[767] Il *desuso*, secondo l'articolo 23 della Legge della Catalogna n. 3/2019, qualifica le particelle agricole e zootecniche che: «no llegan a alcanzar al menos el 50% de los rendimientos físicos medios de las explotaciones agrarias de la comarca donde están situadas, los cuales deben cuantificarse de acuerdo con las estadísticas oficiales que elabora y publica el departamento competente en materia agraria y de desarrollo rural y comparando los mismos ámbitos productivos, y siempre que dicho desuso sea por causas imputables a los propietarios o a los titulares de la explotación agraria.
Son parcelas agrícolas y ganaderas en desuso las que tienen alguna de las siguientes características:
a) las parcelas con suelos en proceso de degradación y sin la aplicación de medidas correctoras, en cuyo caso, para mantener la parcela agrícola y ganadera en condiciones, deben cumplirse, como mínimo, los criterios de la condicionalidad o, alternativamente, el criterio de buenas prácticas agrarias, de conformidad con la normativa de desarrollo de la presente ley;
b) las parcelas con suelos donde las malas prácticas agrarias o los usos inconvenientes ponen en peligro cosechas vecinas, el aprovechamiento de las parcelas colindantes o el medio natural;
c) las parcelas agrícolas periurbanas donde el propio estado de abandono o los usos inconvenientes conllevan un riesgo de incendio forestal que afecta al núcleo de población o al medio natural;
d) las parcelas con suelos que permanecen sin actividad agrícola y ganadera durante tres años consecutivos, salvo que se permita por motivos agronómicos o ambientales o por otras causas justificadas;
e) las parcelas en las que no se han llevado a cabo actividades de explotación o de conservación, en un período de al menos cinco años, y sin causa que lo justifique».

manifestamente non corretto a seguito di lavori realizzati o assistiti dallo Stato o da altri enti pubblici; la cui superficie è superiore a 50 ettari irrigui o a 500 ettari di terreni non irrigui o forestali nei quali, per disposizione di legge, l'intensificazione agricola è necessaria all'incremento in forma adeguata dell'occupazione in funzione delle condizioni oggettive dell'azienda[768].

È evidente che le definizioni elencate comprendono uno spettro ampio e variegato di fattispecie sussumibili. Tuttavia, la categoria più frequente nelle leggi autonomiche è quella dell'*infrautilizado* o in *desuso*. Infatti, solo la Legge n. 11/2021 della Galizia contempla –oltre all'*infrautilización*– la categoria dell'*abandono*, mentre il *manifiestamente mejorable* è applicato esclusivamente dalla Legge n. 4/1989 delle Asturie. Il *desuso*, invece, è previsto dalla Legge n. 3/2019 della Catalogna e include varie fattispecie, la maggior parte delle quali è sovrapponibile a quelle coperte dall'ombrello dell'*infrautilizado* contenuto nelle altre normative[769].

La caratteristica dell'*infrautilización*, generalmente, è suscettibile di essere rivestita esclusivamente dai terreni agricoli e non anche forestali[770]. Vi fa eccezione solamente la

---

[768] La condizione di terreno *manifiestamente mejorable* si rinviene nell'articolo 13 della Legge n. 4/1989 delle Asturie, che rinvia alla definizione contenuta nell'articolo 2.1 della Legge statale del 16 novembre 1979, n. 34, *sobre fincas manifiestamente mejorables*. Sono tali:
«a) fincas que lleven sin explotarse dos años, como mínimo, siendo susceptibles de explotación agraria;
b) fincas en las que de modo manifiesto no se aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles como consecuencia de obras construidas o auxiliadas por el Estado u otros Entes públicos;
c) fincas cuya superficie sea superior a cincuenta hectáreas de regadío o a quinientas hectáreas de secano o aprovechamiento forestal, en las que, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en el artículo setenta y uno de la Ley de Expropiación Forzosa, deban realizarse las intensificaciones de cultivos o aprovechamientos que, atendiendo al interés nacional, sean necesarias para incrementar adecuadamente el empleo en función de las condiciones objetivas de la explotación».
Per un commento della Legge statale n. 34/1979, si rinvia a FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 25, 1980, pp. 223-254. Per un approfondimento sulle attività della banca della terra asturiana nel suo primo lustro di vita, si rinvia a MACEDA RUBIO, Amalia, "El Banco de Tierras de Asturias, con especial referencia a su gestión de los programas de cese anticipado de la actividad agraria", *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, n. 39, 1996, pp. 151-160.

[769] Ossia: suoli in fase di degradazione e senza interventi correttivi; suoli in cui pratiche agricole scorrette o usi impropri mettono in pericolo i raccolti, l'utilizzo delle particelle adiacenti o l'ambiente naturale; suoli caratterizzati da rischio di incendi boschivi che mettono in pericolo la popolazione o l'ambiente naturale; suoli che restano privi di attività agricola o zootecnica per 3 anni consecutivi, con l'esimente –non prevista nella categoria dell'*infrautilizado*– dei motivi agronomici o ambientali o altra causa di giustificazione. Lo stato di *desuso* compare anche, ma senza essere definito, nella banca della terra della comarca catalana delle *Garrigues*.

[770] Nella Legge dei Paesi Baschi n. 17/2008, *infrautilizado* è, in presenza di determinate circostanze, il *suelo agrario*, definito dall'articolo 4.17 della stessa Legge come: «aquel suelo de valor agronómico que soporta o es susceptible de soportar actividad agraria, así como los caminos agrarios y pistas forestales». L'articolo 85 della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León definisce il *suelo agrario infrautilizado* al pari dei Paesi Baschi ma, ai sensi dell'articolo 5, lettera a), della stessa Legge, *agrario* è un concetto che ingloba l'agricolo e il zootecnico. L'articolo 11.2 della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana esclude dalla definizione di *suelo agrario infrautilizado* i terreni agricoli che abbiano acquisito segni inequivocabili dello stato forestale.

normativa autonomica galiziana, la quale applica la propria definizione di *infrautilización* tanto ai terreni agricoli quanto a quelli forestali ma il cui contenuto è divergente da quello con cui le altre comunità autonome –similmente– identificano tale condizione[771]. Ebbene, l'elemento di spicco della categoria dell'*infrautilización* (o *desuso*) è il fatto di non comprendere soltanto l'ipotesi del terreno suscettibile di attività agricola e privo di coltivazione ma anche quella, alternativa, dell'assenza di manutenzione che mette in pericolo l'ambiente naturale. Ciò comporta che, *a contrario*, una corretta manutenzione varrebbe ad escludere l'integrazione degli estremi dell'*infrautilización* e, dunque, che questa categoria non ponga in capo al proprietario obblighi così stringenti di coltivazione del terreno agricolo[772].

Per quanto concerne le leggi regionali italiane, si deve segnalare, in primo luogo, che la condizione di incolto e quella di abbandonato sono «assimilate in un'unica definizione»[773]. Le regioni, tendenzialmente, fanno coincidere tale condizione con quella delle terre suscettibili di coltivazione ma non destinate all'utilizzazione agraria per 2 o 3 anni[774]. A livello statale, invece, la Banca delle terre abbandonate o incolte delle regioni del Sud Italia, di cui al Decreto-legge n. 91/2017, eleva la soglia temporale a 10 anni per quanto riguarda le terre agricole e, ai fini dell'applicazione della disciplina prevista, fa rientrare nella condizione di incolto o

---

[771] Si ricorda che, secondo l'articolo 4, lettera r) della Legge della Galizia n. 11/2021, l'*infrautilización* connota le aree la cui attività non coincide con l'uso agricolo o forestale stabilito dal *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia*, ossia uno strumento pianificatorio degli usi del territorio rurale, previsto dalla medesima Legge. Inoltre, nel caso dei terreni inclusi nel perimetro di uno degli strumenti di recupero della terra agricola –*polígonos agroforestales* o *aldeas modelos*– si considerano *infrautilizados* quelli che non si mettono in produzione alle condizioni stabilite nella corrispondente dichiarazione di pubblica utilità ed interesse sociale. Tali strumenti saranno oggetti di apposita trattazione più avanti.

[772] I terreni abbandonati, invece, sono connotati semplicemente dall'assenza di alcun tipo di attività agricola, zootecnica o forestale.

[773] Secondo STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate …*, *cit.*, p. 152, «non stupisce […] che le "terre incolte o abbandonate" siano assimilate in un'unica definizione […] l'attenzione del legislatore rimane rivolta a fotografare la situazione di uso agro-forestale della terra in vista della sua messa a coltura, laddove il non uso in senso produttivo possa essere "convertito in uso" (senza pregiudizi per l'ambiente), oppure al miglioramento dell'efficienza nel suo uso, qualora le terre siano mal coltivate». Tuttavia, secondo l'Autrice, abbandonato è il terreno suscettibile di coltivazione privato di ogni tipo di cura da almeno 2 anni, mentre incolto qualifica il terreno che, oltre ad essere suscettibile di coltivazione, è anche privo di altre utilizzazioni agrarie, come ad esempio il pascolo. In concreto, nel caso del terreno abbandonato da almeno 2 anni è sufficiente verificare che sia suscettibile di coltivazione, mentre nel caso di un terreno incolto è necessario verificare –oltre alla suscettibilità di coltivazione– che sia privo di altre utilizzazioni agrarie.

[774] Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della Legge n. 440/1978: «si considerano incolte o abbandonate le terre, suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno due annate agrarie».
La Legge Regionale Toscana n. 80/2012, all'articolo 5, comma 2, definisce abbandonati o incolti:
«a) i terreni agricoli che non siano stati destinati a uso produttivo da almeno tre anni, ad esclusione dei terreni oggetto di impegni derivanti dalla normativa europea;
b) i terreni già destinati a colture agrarie e a pascolo in cui si sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi dell'articolo 3, comma 5, lettera c), della l.r. 39/2000».
Le altre leggi regionali riprendono la definizione contenuta nella Legge Regionale Toscana n. 80/2012, oscillando tra i 2e i 3 anni di non uso produttivo, mentre applica l'identica definizione contenuta nella Legge n. 440/1978 la Legge Regionale Marche n. 11/2015.

abbandonato anche le aree edificate ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricettivo, in stato di abbandono da almeno 15 anni[775]. In secondo luogo, insufficientemente coltivate sono: «le terre le cui produzioni ordinarie unitarie medie dell'ultimo triennio non abbiano raggiunto il 40 per cento di quelle ottenute, per le stesse colture, nel medesimo periodo in terreni della stessa zona censuaria, con le stesse caratteristiche catastali, tenendo conto delle vocazioni colturali della zona»[776]. In terzo luogo, sono definiti silenti i terreni agricoli non destinati ad uso produttivo da almeno 2 annate agrarie (dunque, incolti o abbandonati) dei quali non è noto il proprietario[777].

Nell'ordinamento italiano è più frequente la categoria dell'incolto o abbandonato. Infatti, solo la Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015 e la Legge Regionale Umbria n. 12/2015 fanno riferimento alle terre insufficientemente coltivate, mentre la condizione di terre silenti consta esclusivamente nella Legge Regionale Piemonte n. 1/2019[778]. Dalla lettura di tale definizione

---

[775] Il Decreto-legge n. 91/2017, all'articolo 3, comma 2, definisce incolti o abbandonati:
«a) i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno dieci anni, in base ai principi e alle definizioni di cui al Regolamento (UE) n. 1307/2013 [il quale attribuisce agli Stati il compito di fissare una definizione] e alle disposizioni nazionali di attuazione [ovvero il Decreto ministeriale del 18 novembre 2014, secondo cui per «attività agricola minima» si intende «l'attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità];
b) i terreni oggetto di rimboschimento artificiale o in cui sono insediate formazioni arbustive od arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi delle leggi in materia, nei quali non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento negli ultimi quindici anni;
c) le aree edificate ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricettivo, che risultino in stato di abbandono da almeno quindici anni».
L'articolo 3 della Legge n. 154/2016, invece, non fornisce alcuna definizione di «abbandono dell'attività produttiva».

[776] Articolo 2, comma 1, della Legge n. 440/1978. Delle leggi regionali, solo la Legge Regione Abruzzo n. 26/2015 e la Legge Regione Umbria n. 12/2015 contengono il riferimento alla condizione delle terre insufficientemente coltivate, replicando la medesima definizione di cui alla Legge n. 440/1978. Questo *vulnus*, secondo STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 156, dipende dal fatto che la legislazione regionale è più concentrata sulle finalità ambientali e sociali del recupero delle terre incolte o abbandonate, mettendo da parte quel retaggio della concezione esclusivamente produttivistica della normativa precedente, sopravvissuto nella Legge n. 440/1978, che prevedeva la concessione della terra al fine di garantirne la coltivazione anche in un'ipotesi meno grave rispetto a quella dell'incolto.

[777] Articolo 3 della Legge Regione Piemonte del 2 novembre 2016, n. 21, *Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali*, cui rinvia la Legge regionale n. 1/2019, istitutiva della banca della terra piemontese, per l'individuazione dei terreni iscrivibili: «Ai fini della presente legge si intende per:
a) terreni incolti o abbandonati: i terreni agricoli non destinati ad uso produttivo da almeno due annate agrarie, ai sensi dell'articolo 2, comma 1 della legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), ad esclusione dei terreni sottoposti a vincoli di destinazione d'uso;
b) terreni silenti: i terreni agricoli di cui alla lettera a) per i quali non è noto il proprietario».

[778] Il fatto che solo la Regione Piemonte abbia definito i terreni agricoli non coltivati dei quali il proprietario sia sconosciuto non implica che altre regioni non abbiano disciplinato tale situazione. Alcune delle normative regionali esaminate, per esempio, fanno constare tale condizione nel momento dell'iscrizione la quale, come si vedrà più avanti, costituisce una delle due fasi nelle quali si concretizza il funzionamento delle banche della terra. *Cfr.*, per esempio, l'articolo 4, comma 7, del Regolamento Regionale Lombardia n. 4/2016 e l'articolo 4, comma 6, del Regolamento Regionale Puglia n. 16/2018.

emerge che l'assenza di attività agricola per un determinato periodo di tempo su un terreno suscettibile di coltivazione sia sufficiente a qualificarlo come incolto o abbandonato, non rilevando, invece, la semplice manutenzione dello stesso[779]. In tal senso, l'incolto o abbandonato diverge dalla corrispondente categoria spagnola più diffusa, vale a dire l'*infrautilización*, rispetto alla quale appare più stringente, condividendo, invece, con la stessa l'inapplicabilità ai terreni destinati all'utilizzazione forestale[780].

È interessante notare le eccezioni, previste tanto dalla legislazione sulle banche della terra spagnole quanto dalla legislazione sulle banche della terra italiane, alle speciali categorie poc'anzi trattate.

Ad esempio, nell'ordinamento giuridico spagnolo, la Legge n. 11/2021 della Galizia, all'articolo 4, lettera q), dalla definizione di *tierra agroforestal en situación de abandono* esclude le terre messe a riposo e quelle i cui valori ambientali, patrimoniali o paesaggistici devono essere oggetto di protezione e possono essere lesionati dallo sfruttamento agroforestale. Ancora, l'articolo 50 della citata Legge non permette l'iscrizione dei terreni nella banca della terra in una serie di circostanze, ossia quando: a) non si tratta di una terra agroforestale; b) la normativa settoriale di applicazione (acqua, boschi o incendi forestali, patrimonio naturale e biodiversità ecc.) non consente o limita totalmente la destinazione d'uso del terreno o il suo utilizzo; c) non si dimostra che la persona richiedente è proprietaria del bene ai sensi della presente legge; d) si constata l'esistenza di situazioni di fatto, diritti, oneri o gravami che impediscono l'uso e lo sfruttamento del terreno, quali impianti o costruzioni, propri o altrui, presenza di rifiuti, deposito di materiali, discariche incontrollate, estrazione di terra o aggregati; e) motivi di natura tecnica, agronomica o forestale, giustificati nella relazione tecnica pertinente, limitano l'idoneità della proprietà alla locazione nelle destinazioni e attività previste dalla presente legge; f) il terreno non è nelle condizioni di manutenzione o gestione forestale attiva necessarie all'acquisizione delle condizioni di abbandono, ad eccezione dei contratti di locazione concordati; g) il proprietario del bene ha già affittato o ceduto l'uso dello stesso a terzi; h) l'uso proposto non è ammissibile ai sensi del Catalogo dei terreni agricoli e forestali della Galizia. Ancora, l'articolo 11.2 della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana esclude dalla definizione di *suelo agrario infrautilizado* i terreni agricoli che abbiano acquisito segni inequivocabili del loro stato forestale, conformemente alla legge forestale valenzana, la legislazione statale sui boschi ed i criteri stabiliti dalla normativa per il cambio di destinazione

[779] *Cfr.* STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 151.

[780] L'articolo 7 della Legge n. 440/1978 esclude dall'ambito di applicazione della legge i boschi, nonché i terreni destinati a rimboschimento da piani, programmi e progetti di intervento già approvati dagli enti ed organi pubblici competenti. STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 153, condivide la tesi per la quale tale esclusione deriverebbe dal fatto che all'epoca dell'emanazione della Legge n. 440/1978 essi erano già inseriti in piani, programmi e progetti di interventi di enti pubblici, che prevedevano strumenti giuridici diversi da quelli dell'assegnazione.

d'uso in terreno forestale. Inoltre, non possono essere qualificate come *infrautilizadas* le aree che, conformemente alle norme europee per la concessione di pagamenti diretti o misure di sviluppo rurale, sono state destinate alla tutela della biodiversità o costituiscono aree di interesse ecologico o superfici azotofissatrici. L'articolo 8.2, lettera c), del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi non applica la categoria del *suelo agrario infrautilizado* ai terreni che devono permanere senza attività agricola per motivi di interesse ambientale, agronomico o sociale debitamente giustificati e purché tali circostanze siano dichiarate dall'organo competente alla dichiarazione di *infrautilización* della superficie. Infine, l'articolo 23.4 della Legge n. 3/2019 della Catalogna esclude dal *desuso* le particelle delle quali si dimostri la destinazione ad uso ambientale e che dispongono di un piano di gestione specifico.

Nel caso dell'Italia, l'articolo 7 della Legge statale n. 440/1978, che costituisce la cornice generale entro la quale si sono mosse le leggi regionali sulle banche della terra, prevede una serie di eccezioni, quali le terre la cui messa a coltura agraria possa pregiudicare la stabilità del suolo o la regimazione delle acque o compromettere la conservazione dell'ambiente[781]. Alcune Regioni, poi, hanno integrato ulteriori fattispecie di esclusione, come i terreni oggetto di impegni derivanti dalla normativa europea (articolo 5, comma 2, della Legge Regionale Toscana n. 80/2012); i terreni gravati da usi civici o proprietà collettive (articolo 2 della Legge Regionale Marche n. 11/2015)[782], i terreni al di sotto di una soglia minima (articolo 2 del Regolamento regionale Lombardia n. 4/2016), i terreni con habitat tutelati secondo la normativa dell'Unione europea (articolo 1, comma 3, della Legge Regionale Puglia n. 26/2014.

Si osserva sommessamente che alcune delle sin qui elencate eccezioni a contenuto ambientale siano state inserite più che altro per fugare eventuali dubbi interpretativi o sovrapposizioni con quelle misure dell'Unione europea, stabilite nell'ambito della PAC, che prevedono la messa a riposo dei terreni o la creazione di aree ad interesse ecologico ecc.[783]. In generale, è contraddittorio il fatto di fondare su ragioni ambientali il divieto di recuperare terreni

---

[781] L'articolo 7 della Legge n. 440/1978 esclude dal suo ambito di applicazione: «a) le terre la cui messa a coltura agraria pregiudichi la stabilità del suolo o la regimazione delle acque o comprometta la conservazione dell'ambiente;
b) le dipendenze e pertinenze di case effettivamente adibite ad abitazione rurale o civile, ivi compresi i giardini e i parchi boscati;
c) i boschi, nonché i terreni destinati a rimboschimento da piani, programmi e progetti di intervento già approvati dagli enti ed organi pubblici competenti;
d) le cave;
e) i terreni necessari per attività industriali, commerciali, turistiche e ricreative, i terreni adibiti a specifiche comprovate destinazioni economicamente rilevanti e le aree considerate fabbricabili o destinate a servizi di pubblica utilità da piani urbanistici vigenti o adottati».

[782] Gli assetti fondiari collettivi saranno oggetto di apposita trattazione nel Capitolo 4 del presente lavoro.

[783] È anche l'osservazione di STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 201, limitatamente all'esclusione dei terreni di cui alla lettera a) dell'articolo 5, comma 2, della Legge Regionale Toscana n. 80/2012. Sulle misure di tutela dell'ambiente previste dalla PAC, v. *infra* il Capitolo 3, paragrafo 3.2., del presente lavoro.

che, nello stato di abbandono in cui si trovano, rappresentano per definizione un pericolo per l'ambiente[784]. Difatti, com'è emerso nel Capitolo 1, lo spopolamento, nella sottospecie dell'abbandono delle terre agricole, ha comportato una serie di danni ecologici[785]. Il recupero dell'agricoltura, come è stato esposto nel Capitolo 2, costituisce invece una forma di tutela degli ecosistemi rurali[786]. Pertanto, da evitare sarebbe soltanto lo sviluppo di forme di agricoltura intensiva, favorendo, invece, le attività agricole a supporto della biodiversità[787].

Come si accennava all'inizio, oltre ai terreni iscritti su iniziativa dei proprietari ed ai terreni normativamente qualificati come *infrautilizados*, incolti o abbandonati, una terza categoria di altri terreni, individuati dalle specifiche discipline, possono formare l'oggetto delle banche della terra.

Per quanto riguarda la Spagna, le normative autonomiche menzionano quelli avanzati dalle operazioni di *concentración* ovvero di *reestructuración parcelaria*[788]. La Comunità Autonoma della Galizia include anche i *montes vecinales en mano común* –le proprietà collettive sui boschi galiziani– nel caso di estinzione o scomparsa della comunità dei *vecinos* titolare[789], nonché quelli finalizzati alla creazione o costituzione dei nuovi strumenti di movimentazione della terra

---

[784] Difatti, nella legislazione spagnola è la condizione di *infrautilización* o *desuso* ad includere la fattispecie dell'assenza di manutenzione come causa di pericolo per l'ambiente naturale.

[785] *Cfr.* il paragrafo 2.3 del Capitolo 1 del presente lavoro.

[786] *Cfr.* il paragrafo 2.3 del Capitolo 2 del presente lavoro. Sugli effetti dell'abbandono dell'agricoltura territoriale sugli ecosistemi e la biodiversità, *cfr.* il Capitolo 1, par. 1.2.3, di questo lavoro.

[787] In tal senso, STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, pp. 202-203: «nell'ottica della "Direttiva habitat" la tutela della biodiversità non comporta necessariamente e in termini assoluti il divieto di esercizio dell'attività agricola nelle zone protette, bensì è garantita nel lungo termine anche attraverso il mantenimento di un'agricoltura sostenibile che si occupi della cura degli ecosistemi agricoli e forestali. Si riconosce, infatti, che la presenza dell'uomo e delle sue attività agricole tradizionali estensive ha consentito la conservazione della biodiversità nella maggior parte delle aree agricole "Natura 2000" e che quindi la loro "sopravvivenza dipende fortemente dal mantenimento di questi sistemi di conservazione"».

[788] Per esempio, l'articolo 36.1, lettera a), della Legge n. 11/2021 della Galizia prevede la possibilità di incorporare nella banca della terra: «las fincas procedentes de la masa común en los procedimientos de concentración parcelaria con fecha de firmeza de acuerdo posterior a la de entrada en vigor de la Ley 10/1985, de 14 de agosto, de concentración parcelaria para Galicia, y en los de reestructuración parcelaria regulados en la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, ambos casos en los términos previstos por el artículo 46 de esta ley, excluidas las que fueron enajenadas o cedidas por cualquier motivo con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley»; l'articolo 44, lettera a), della Legge n. 4/1989 delle Asturie comprende «las fincas sobrantes y de propietarios desconocidos de la concentración parcelaria»; l'articolo 81, lettera c), della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León include «las masas comunes y fincas sobrantes de las adjudicaciones de los lotes de reemplazo, una vez transcurrido un año desde que el acuerdo de concentración sea firme, salvo las tierras que tengan otro destino». Sulla *concentración*/*restructuración parcelaria*, v. il paragrafo 2.2. del presente Capitolo.

[789] Articolo 36.1, lettera e), della Legge n. 11/2021 della Galizia. I *montes vecinales en mano común* sono definiti dall'articolo 1 della Legge statale dell'11 novembre 1980, n. 55, *de montes vecinales en mano común*, come i boschi di natura speciale che, indipendentemente dalla loro origine, appartengano a gruppi vicinali nella loro qualità di gruppi sociali e non come entità amministrative e vengano da questi utilizzati per consuetudine. Formeranno oggetto di apposita trattazione nel Capitolo 4, paragrafo 3.

di cui alla Legge autonomica n. 11/2021, ossia *polígonos agroforestales*, *aldeas modelo* e *actuaciones de gestión conjunta*, che saranno oggetto di trattazione più avanti[790].

In Italia, la Regione Veneto e la Regione Marche prevedono la possibilità di incorporare nelle proprie banche della terra i terreni confiscati alle mafie[791], mentre la Regione Molise include le terre civiche e i demani collettivi ma ai soli fini censuari[792]. A livello statale, la Banca delle terre agricole dell'ISMEA, oltre ad essere alimentata dai terreni di proprietà di regioni, province autonome ed altri soggetti pubblici interessati a vendere per il tramite della Banca, ha ad oggetto i terreni derivanti dall'attività fondiaria dell'ente (il quale, come si vedrà *infra* nel testo, è l'Organismo fondiario nazionale) che si rendono disponibili a seguito di sentenza di risoluzione contrattuale e/o attestazione di inadempimento e/o retrocessione bancaria[793].

2.3.2.3. Modalità di gestione

Tanto nell'ordinamento giuridico spagnolo quanto nell'ordinamento giuridico italiano, la gestione delle banche della terra è affidata agli uffici degli enti territoriali competenti in materia di agricoltura e sviluppo rurale –Ministeri, dipartimenti, assessorati– i quali possono agire direttamente o mediante incarico di gestione a terzi.

Nel panorama giuridico esaminato, sono relativamente pochi i casi in cui l'ente territoriale gestisce direttamente la banca della terra. Ad esempio, in Spagna, il *Registro de parcelas agricolas y ganaderas en desuso catalano*, per espressa previsione legislativa, è gestito dal dipartimento competente in materia agricola e di sviluppo rurale della *Generalitat* (articolo 25.1 della Legge n. 3/2019 della Catalogna)[794]. In Italia, invece, è gestita direttamente da enti territoriali la Banca statale delle terre abbandonate o incolte del Sud Italia: difatti, l'articolo 3 del Decreto-legge n. 91/2017 affida ai comuni delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria,

---

[790] Articolo 36.1, lettera f), della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[791] V. l'articolo 2, comma 1, lettera c), della Legge Regionale Veneto n. 26/2014 e l'articolo 2, comma 2, lettera e), della Legge Regionale Marche n. 11/2015.

[792] V. l'articolo 1, comma 4, della Legge Regionale Molise n. 16/2014.

[793] Corte dei Conti (Sezione del controllo sugli enti), *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo e alimentare (ISMEA) 2021*, *cit.*, pp. 29-30. STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 244, evidenzia che nei terreni dell'ISMEA sono confluiti quelli relativi all'iniziativa Terrevive, promossa dal Mipaaf per incentivare i giovani imprenditori legati al settore primario ad acquisire in proprietà o in affitto le aree di proprietà dello Stato e del Corpo forestale che sono distribuite su tutto il territorio nazionale e raggruppate in elenchi pubblicati nella sezione Terrevive dell'Agenzia del demanio, ai sensi dell'articolo 66 del Decreto-legge n. 1/2012, convertito dalla Legge n. 27/2012.

[794] È ancora dubbia la gestione del *Fondo de Tierras Disponibles* della Castiglia e León, dal momento che la legge istitutiva è in attesa di sviluppo regolamentare: la banca della terra è gestita «por la consejería competente en materia agraria, directamente o mediante encomienda de gestión» (articolo 83.1 della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León).

Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, nonché Lazio, Marche e Umbria la cosiddetta procedura di valorizzazione delle terre inutilizzate. Ancora, la banca della terra della Regione Puglia è gestita dal Dipartimento Agricoltura della Regione Puglia (articolo 2*quater*, comma 1, della Legge Regionale n. 26/2014).

Come si accennava, nella maggior parte dei casi, i gestori delle banche della terra sono enti strumentali. Al fine di adottare una posizione sulla loro natura giuridica, come ricorda SANTIAGO IGLESIAS, è opportuno guardare alla fonte costitutiva degli stessi. In particolare, se gli enti strumentali sono creati tramite strumenti di diritto amministrativo –legge, regolamento o accordo– avranno natura giuridica pubblica, mentre se sono creati tramite strumenti di diritto privato –come un contratto civile o commerciale– avranno natura giuridica privata[795].

Nel caso della Spagna, dove esistono banche della terra di livello autonomico e locale, è necessario distinguere le fonti utilizzate da comunità autonome ed enti locali per la creazione degli enti gestori di tali strumenti. Le prime, mediante legge, hanno creato organismi pubblici ascritti ai dipartimenti e dotati di personalità giuridica, capacità di agire e patrimonio proprio, come gli organismi autonomici istituiti *ad hoc*[796], oppure agenzie autonomiche che si occupano, tra i loro compiti, del funzionamento delle banche della terra[797]. Gli enti locali, invece, hanno utilizzato l'accordo per creare organismi pubblici autonomi, dotati di personalità giuridica differenziata per il compimento delle proprie finalità, patrimonio proprio e autonomia di gestione, deputati alla gestione e alla realizzazione di tutti i servizi di interesse agricolo attribuiti agli enti locali[798].

---

[795] SANTIAGO IGLESIAS, Diana, *Las sociedades de economía mixta …*, *cit.*, p. 83.

[796] Nel caso della banca della terra del Principato delle Asturie, per esempio, la gestione è affidata alla *Comisión Regional del Banco de Tierras*, creata dall'articolo 53 della Legge autonomica n. 4/1989, la quale è configurata come un *organismo autónomo* ascritto originariamente alla *Consejería de Medio Rural y Pesca del Principado de Asturias* (oggi *Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial*). *Cfr.* il documento della Comisión Regional del Banco de Tierras, *Memoria de actividades 2020*, https://www.asturias.es/documents/217090/952876/Memoria_CRBT_2020.pdf/cde81ef1-dfb0-027a-79f5-0c717d9e2ddb?t=1617968932857, consultato il 28 gennaio 2023, p. 5.

[797] Ai sensi dell'articolo 35.2 della Legge n. 11/2021 della Galizia, alla gestione della banca della terra galiziana è deputata l'*Agencia Gallega de Desarrollo Rural* (AGADER), creata dalla *Disposición adicional sexta* della Legge della Galizia del 28 dicembre 2000, n. 5, *de Medidas Fiscales y de Régimen Presupuestario y Administrativo*, come ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria che avrebbe adeguato la sua attività al diritto privato. Tale figura, in origine riconducibile all'*entidad pública empresarial*, è stata poi trasformata dalla Legge della medesima Comunità Autonoma del 17 dicembre 2010, n. 16, *de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia* in un'agenzia pubblica autonomica. Tuttavia, lo Statuto dell'AGADER non è ancora stato adeguato a questa sua nuova natura giuridica, lasciando l'ente in una sorta di limbo.

[798] La base per la creazione degli enti strumentali da parte degli enti locali è fornita dagli articoli 85*bis* e 85*ter* della Legge statale n. 7/1985, regolatrice delle basi del regime locale. La banca della terra del Comune di Valenza, per esempio, è gestita dal *Consell Agrari Municipal*: un organismo autonomo creato mediante accordo del Comune

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Rappresenta un *unicum* il caso della Comunità Valenzana: poiché si registra la presenza di ben 26 banche della terra di livello comunale[799], la Comunità Autonoma ha espresso l'obiettivo di creare una *Red de Tierras*, cioè una rete di uffici di gestione del territorio, detti *Oficinas Gestoras de la Red de Tierras* (OGRs), dipendente dalla *conselleria* competente in materia di agricoltura e coordinata dalla direzione generale competente in materia di agricoltura e allevamento, con lo scopo di consolidare e sostenere le esperienze esistenti nei comuni[800]. Tra le funzioni della *Red de Tierras*, la citata normativa indica la realizzazione di un inventario delle particelle dichiarate *infrautilizadas* e il mantenimento di un registro costantemente aggiornato e pubblico, accessibile tramite internet, delle particelle ad essa incorporate[801], conferendo alla *Red de Tierras* le sembianze di una banca della terra di livello autonomico a tutti gli effetti. Ciò posto, gli enti gestori della *Red de Tierras* (i cosiddetti OGR) sono definiti come persone giuridiche di carattere pubblico o servizi da queste dipendenti che, per costituirsi come tali, devono essere autorizzati dal dipartimento competente in materia di agricoltura. Presso questo dipartimento, infatti, dovrebbe essere conservato un registro pubblico aggiornato

in seduta plenaria celebrata l'11 marzo 1992, per la gestione dei servizi di interesse generale agricolo, in beneficio delle persone titolari di aziende agricole nel Comune di Valenza, conformemente a quanto stabilito nella citata Legge n. 7/1985, in diretta relazione con la Legge della Comunità Valenzana del 20 marzo 1995, n. 5, *de Consejos agrarios Municipales*. Con il tempo, tale organismo ha consolidato un modello comunale di gestione diretta dei servizi comunali agricoli i cui parametri principali consistono nello sviluppo ed esecuzione di opere e servizi di interesse generale agricolo, promozione dell'agricoltura e dell'allevamento nel territorio comunale di Valenza, consulenza in materia agricola, arbitraggio e conciliazione agricola, conservazione e adeguamento dei cammini rurali, difesa contro piante infestanti, epizoozie, incendi agricoli. *Cfr.* lo Statuto dell'organismo, pubblicato nel BOP n. 165, del 29 agosto 2022.
È opportuno precisare che, a livello locale, non sempre è agevole cogliere la natura giuridica del soggetto gestore della banca della terra. Per esempio, il *Reglament del Banc de Terres de Les Garrigues* affida ad un *equip tècnic* il compito di gestire la banca della terra della rispettiva comarca ma non è dato conoscere la natura giuridica del soggetto.

[799] *Cfr. Estudio sobre el acceso a la tierra*, *cit.*, p. 136.

[800] L'articolo 4.10 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019 definisce la *Red de Tierras* come: «Instrumento dependiente de la conselleria competente en materia de agricultura que actúa como fondo de tierras, centralizando los datos relativos a la oferta y demanda de parcelas con vocación agraria, para facilitar su uso y aprovechamiento por cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Para impulsar y facilitar la intermediación, el uso y el aprovechamiento de las parcelas con vocación agraria, la Red estará constituida por el conjunto de OGR y coordinada por la dirección general competente en materia de agricultura y ganadería». L'articolo 21.3 della stessa Legge afferma: «La Red de Tierras estará constituida por el conjunto de oficinas gestoras cuyos objetivos, funciones y procedimiento de registro se establecen en esta ley y estará coordinada por la dirección general competente en materia de agricultura y ganadería». V. anche il Preambolo della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019.

[801] Articolo 22, lettere e) ed f) della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019.

degli uffici di gestione presenti negli ambiti territoriali di azione della *Red de Tierras*[802]. Stando al dato letterale, tali ambiti territoriali dovrebbero coincidere con le comarche[803].

Nel caso dell'Italia, dove esistono banche della terra di livello statale e regionale, è necessario distinguere le fonti utilizzate dallo Stato e dalle regioni per l'istituzione degli enti gestori di tali strumenti. A livello statale, la Banca delle terre agricole è gestita dall'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA)[804]: creato mediante legge, è un ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza del Mipaaf (oggi Masaf), la cui attività è disciplinata, per quanto non previsto dalla legge e dal suo Statuto, dalle norme di diritto privato[805]. Per espressa previsione statutaria, l'ISMEA svolge, tra l'altro, operazioni di riordino fondiario ai sensi dell'articolo 4 della Legge del 15 dicembre 1998, n. 441, *Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura*[806], nonché di gestione

---

[802] È quanto affermato dall'articolo 24 della Legge autonomica n. 5/2019. In realtà, le condizioni e i requisiti per l'autorizzazione delle OGR e il procedimento per la sua sospensione sono ancora in attesa di regolamento.

[803] L'articolo 12.4 della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana prevede che dopo l'iscrizione nell'inventario dei terreni *infrautilizados* è concesso un periodo di un anno per consentire al titolare della particella di scegliere, tra le varie opzioni messe a disposizione dalla citata Legge, «la incorporación de la parcela a la Red de Tierras y su puesta a la disposición de la oficina gestora de su ámbito comarcal que solicite la persona titular para facilitar la gestión de su uso acorde con el contenido del artículo 14».

[804] L'articolo 16, comma 1, della Legge n. 154/2016, afferma che la Banca delle terre agricole è istituita presso – dunque, è gestita da– ISMEA.

[805] Articolo 2, comma 3, dello Statuto dell'ISMEA. L'ISMEA nasce dapprima dall'accorpamento dell'Istituto per Studi, Ricerche e Informazioni sul Mercato Agricolo e della Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, avvenuto tramite il Decreto legislativo del 29 ottobre 1999, n. 419, *Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, e, successivamente, con l'accorpamento dell'Istituto sviluppo agroalimentare (ISA) Spa e della Società gestione fondi per l'agroalimentare (SGFA) s.r.l. operato dalla Legge di stabilità del 28 dicembre 2015, n. 208.

[806] Svolge, cioè, le operazioni di ristrutturazione fondiaria che l'articolo 4 della citata Legge n. 441/1998 aveva attribuito alla vecchia Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, le cui funzioni sono state assorbite dall'ISMEA: «La Cassa per la formazione della proprietà contadina, […] destina, in ciascun esercizio finanziario, fino al 60 per cento delle proprie disponibilità con priorità al finanziamento delle operazioni di acquisto o ampliamento di aziende da parte di:
a) giovani agricoltori, che non hanno ancora compiuto i quaranta anni, in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto iscritti nelle relative gestioni previdenziali;
b) giovani che non hanno ancora compiuto i quaranta anni che intendono esercitare attività agricola a titolo principale a condizione che acquisiscano entro ventiquattro mesi dall'operazione di acquisto o ampliamento la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto e la iscrizione nelle relative gestioni previdenziali entro i successivi dodici mesi;
c) giovani agricoltori, che non hanno ancora compiuto i quaranta anni, che siano subentrati per successione nella titolarità di aziende a seguito della liquidazione agli altri aventi diritto delle relative quote, ai sensi dell'articolo 49 della legge 3 maggio 1982, n. 203.
Costituiscono motivo di preferenza nell'attuazione degli interventi di cui al comma 1:
a) il raggiungimento o l'ampliamento di una unità minima produttiva definita, previo assenso della regione interessata, secondo la localizzazione, l'indirizzo colturale, il fatturato aziendale e l'impiego di mano d'opera al fine di garantire l'efficienza aziendale;
b) la presentazione di un piano di miglioramento aziendale secondo quanto disposto dal citato regolamento (CE) n. 950/97, a firma di un tecnico agricolo a ciò abilitato dalla legge;

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e attuazione di azioni volte a favorire la privatizzazione dei terreni pubblici suscettibili di utilizzazione agricola, ai sensi dell'articolo 66 del Decreto-legge del 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e successive modifiche e integrazioni[807]. A livello regionale, i soggetti gestori delle banche della terra sono enti strumentali delle regioni istituiti mediante legge: pertanto, è possibile affermarne la natura giuridica pubblica[808].

---

c) la presentazione di un progetto di produzione, commercializzazione e trasformazione.
La Cassa può realizzare, altresì, programmi di ricomposizione fondiaria dei terreni resi disponibili, organizzando la cessione e l'ampliamento delle aziende agricole ai sensi degli articoli 6 e 7 del citato regolamento (CEE) n. 2079/92, a favore di giovani agricoltori che non hanno ancora compiuto i quaranta anni in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto e di giovani che non hanno ancora compiuto i quaranta anni che intendano esercitare attività agricola a titolo principale, a condizione che acquisiscano la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto entro ventiquattro mesi dalla cessione o dall'ampliamento.
Le regioni e le province autonome possono stipulare convenzioni con la Cassa allo scopo di cofinanziare progetti per l'insediamento di imprese condotte da giovani che non hanno ancora compiuto i quaranta anni in possesso della qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale o di coltivatore diretto. La Cassa delibera, di intesa con le regioni e le province autonome, i criteri e le modalità per lo svolgimento di attività di tutoraggio e per la prestazione di fideiussioni a favore degli assegnatari.
La Cassa partecipa al programma per il prepensionamento in agricoltura di cui al citato regolamento (CEE) n. 2079/92, e favorendo prioritariamente le richieste di acquisto di terreni, resi disponibili da soggetti aderenti al regime di prepensionamento, da parte di rilevatari agricoli che non hanno ancora compiuto i quaranta anni ovvero che subentrino nella conduzione dell'azienda agricola al familiare aderente al regime medesimo.
Il vincolo di indivisibilità del fondo rustico su cui si esercita l'impresa familiare, di cui all'articolo 11 della legge 14 agosto 1971, n. 817, può essere revocato, trascorsi almeno quindici anni dall'iscrizione, con provvedimento dell'ispettorato provinciale dell'agricoltura o dell'organo regionale corrispondente, su domanda di un partecipante all'impresa stessa che non ha ancora compiuto i quaranta anni, qualora le porzioni divise abbiano caratteristiche tali da realizzare imprese efficienti sotto il profilo tecnico ed economico, comunque nel rispetto della minima unità colturale di cui all'articolo 846 del codice civile».

[807] Ai sensi dell'articolo 66, comma 1, del Decreto-legge n. 1/2012, entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali individua, anche sulla base dei dati forniti dall'Agenzia del demanio nonché su segnalazione dei soggetti interessati, i terreni agricoli e a vocazione agricola, non utilizzabili per altre finalità istituzionali, di proprietà dello Stato, che non sono ricompresi negli elenchi predisposti ai sensi del Decreto legislativo n. 85/2010 –contenenti i beni statali attribuibili agli altri enti territoriali a titolo non oneroso in attuazione del cosiddetto federalismo demaniale–, nonché di proprietà degli enti pubblici nazionali, da locare o alienare a cura dell'Agenzia del demanio mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando per gli immobili di valore inferiore a 100.000 euro e mediante asta pubblica per quelli di valore pari o superiore a 100.000 euro. Sempre ai sensi dell'articolo 66, comma 1, l'individuazione del bene ne determina il trasferimento al patrimonio disponibile dello Stato.

[808] In particolare, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della Legge Regionale Marche n. 11/2015, la banca della terra della Regione Marche è gestita dall'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM), istituita dalla Legge Regionale del 14 gennaio 1997, n. 9, *Istituzione dell'agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM). Soppressione dell'Ente di Sviluppo Agricolo delle Marche (ESAM). Istituzione della consulta economica e della programmazione nel settore agroalimentare (CEPA)*, trasformata dalla recente Legge Regionale del 12 maggio 2022, n. 11, *Trasformazione dell'ASSAM nell'Agenzia per l'innovazione nel settore agroalimentare e della pesca "Marche Agricoltura Pesca"*, nell'Agenzia per l'innovazione nel settore agroalimentare e della pesca "Marche Agricoltura Pesca". Ai sensi dell'articolo 1 della

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Legge Regionale Marche n. 11/2022, l'Agenzia è ente pubblico economico strumentale della Regione Marche, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale.
Per previsione dell'articolo 2, comma 3, lettera s) della Legge Regionale Molise del 26 marzo 2015, n. 4, *Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP) – Giacomo Sedati*, la gestione della banca della terra della Regione Molise è affidata all'Agenzia Rurale per lo Sviluppo Agricolo, Rurale e della Pesca (ARSARP), la quale ha assorbito le funzioni dell'Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Agricoltura nel Molise (ARSIAM), istituita dalla Legge Regione Molise del 23 novembre 2004, n. 27, *Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura nel Molise "Giacomo Sedati" (ARSIAM)*. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della citata Legge Regionale n. 4/2015, l'ARSARP è struttura tecnico-operativa della Regione, per le politiche rurali, agricole, agroalimentari, forestali e della pesca, nonché per la ricerca, l'educazione e le innovazioni nei settori dell'agricoltura, dell'agroalimentare, delle foreste e della pesca, avente. Secondo l'articolo 6, comma 1, ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia finanziaria, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale ed è sottoposta, per quanto non previsto dalla citata Legge, ai poteri di indirizzo, vigilanza e controllo della Giunta regionale sugli enti, istituti ed aziende regionali. Nel documento dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo rurale e della pesca, *Piano della performance 2022*, si dice espressamente che ARSARP è da sempre ente strumentale della Regione Molise il quale, pur essendo dotato di una propria autonomia giuridica, amministrativa e contabile, non ha mai goduto di autonomia finanziaria.
La banca della terra della Regione Toscana, conformemente all'articolo 2, comma 1, lettera a), della Legge Regionale Toscana n. 80/2012, è gestita dall'ente pubblico non economico Ente terre regionali toscane, nato dalla trasformazione, operata con la stessa Legge Regionale n. 80/2012 (istitutiva della banca della terra), dell'ente pubblico economico Azienda Regionale Agricola di Alberese, di cui ha preso beni e proprietà. Conformemente all'articolo 1, comma 2, è un ente dipendente ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto della Regione Toscana, secondo il quale le funzioni amministrative riservate alla Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, possono essere esercitate anche tramite enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti, istituiti e ordinati con legge regionale. Inoltre, è fornito di personalità giuridica e di autonomia amministrativa e gestionale, nonché di patrimonio proprio. Il Direttore è nominato dal Presidente della Giunta regionale ed è tenuto ad attuare gli indirizzi di quest'ultima (articoli 7 e 8 della Legge Regionale Toscana n. 80/2012).
Ai sensi dell'articolo 198, comma 5, della Legge Regionale Umbria n. 12/2015, la banca della terra della Regione Umbria è gestita dall'Agenzia forestale regionale (AFOR), istituita dall'articolo 18 della Legge Regionale Umbria del 23 dicembre 2011, n. 18, *Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative*. Ai sensi del comma 2 della citata Legge, l'AFOR ha personalità giuridica di diritto pubblico e opera quale ente tecnico-operativo, attraverso attività e servizi a connotazione pubblica non economica finalizzati alla tutela delle foreste, alla sistemazione idraulico-forestale e alla valorizzazione dell'ambiente, nonché alla tutela e gestione del patrimonio immobiliare della Regione, delle agenzie regionali e degli enti dipendenti. Conformemente all'articolo 20, comma 1, l'AFOR è dotata di proprio personale e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e tecnica. Ad ogni modo, gli organi, ossia l'Amministratore unico e il Collegio dei revisori dei conti, sono nominati rispettivamente dalla Giunta e dal Consiglio regionale (articoli 21, 22 e 24 della Legge Regionale Umbria n. 12/2015). L'Amministratore unico, nell'ambito degli obiettivi e indirizzi fissati dalla Giunta regionale, esercita tutti i poteri di coordinamento, direzione, gestione e controllo dell'Agenzia (articolo 23, comma 1).
Da ultimo, l'Agenzia veneta per i pagamenti, istituita dalla Legge Regionale Veneto del 9 novembre 2001, n. 31, *Istituzione dell'Agenzia veneta per i pagamenti*, è un ente pubblico non economico, dotata di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile e patrimoniale, nei limiti previsti dalla citata Legge (articolo 1), deputata alla gestione della banca della terra veneta dalla Deliberazione della Giunta Regionale del 23 dicembre 2014, n. 2593. Come si legge sul sito web dell'Agenzia, è un ente strumentale istituito dalla Regione Veneto per svolgere inizialmente funzioni di organismo pagatore regionale (OPR) degli aiuti, dei premi e dei contributi nel settore agricolo. V. https://www.avepa.it/agenzia#:~:text=L'Agenzia%20veneta%20per%20i,dei%20contributi%20nel%20settore%20agricolo, consultato il 30 gennaio 2023.

2.3.2.4. Finalità

In generale, tanto nell'ordinamento spagnolo quanto nell'ordinamento italiano, le banche della terra sono orientate al perseguimento di finalità produttive, finalità ambientali e finalità sociali.

Nello specifico, il nucleo comune delle finalità alle quali le leggi autonomiche istitutive delle banche della terra orientano questo strumento è costituito dal recupero produttivo[809], ossia lo svolgimento dell'attività di coltivazione[810] e, in alcuni casi, anche di quella zootecnica e forestale[811]. Dunque, si tratta di registri diretti soprattutto alla produzione di materia prima e fibre[812].

In secondo luogo, oltre allo scopo produttivo, alcuni interventi normativi includono obiettivi ambientali. Per esempio, la Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana definisce la *Red de Tierras* come uno strumento per facilitare l'uso e lo sfruttamento agricolo delle particelle con vocazione agricola (articolo 21.1)[813] ma, al momento di stabilire il *Destino de las parcelas integrantes de las OGR*, esprime finalità agricole, forestali, zootecniche, ambientali, paesaggistiche, di custodia del territorio, infrastrutturali[814], patrimoniali o di regolarizzazione del patrimonio delle pubbliche amministrazioni nei casi previsti dalla legge, di conservazione della natura o uso sostenibile delle risorse naturali (articolo 27.1). Elenca tra le finalità della

---

[809] Per esempio, l'articolo 42 della Legge n. 4/1989 delle Asturie menziona la garanzia del «cultivo racional, directo y personal de la tierra»; l'articolo 21.1 della Legge Valenzana n. 5/2019 guarda alle *Red de Tierras* come a uno strumento per «facilitar su uso y aprovechamiento agrario por cualquier persona física, jurídica, pública o privada»; l'articolo 35 della Legge n. 11/2021 della Galizia stabilisce la «gestión, movilización y recuperación productiva de las tierras agrarias».

[810] L'articolo 42 della Legge n. 4/1989 delle Asturie, relativo alle finalità, menziona esclusivamente la coltivazione.

[811] Articolo 37.1 della Legge n. 11/2021 della Galizia: «las fincas incorporadas al Banco de Tierras de Galicia estarán destinadas a las actividades agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas».

[812] Ad ogni modo, rispetto ai terreni normativamente qualificati come *abandonados*, *infrautilizados* ecc., è interessante notare che le disposizioni sul *Registro de parcelas agricolas y ganaderas en desuso* catalano sono inserite nel Capitolo VII della Legge n. 3/2019 della Catalogna, espressamente intitolato *Instrumentos para la recuperación y preservación de la capacidad productiva de los espacios agrarios en desuso*. L'articolo 80, lettera a), della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León inserisce tra le finalità dell'incorporazione nella banca della terra la *puesta en valor* delle particelle agricole abbandonate o a rischio di abbandono. In linea di principio, dunque, non è escluso che il recupero delle terre possa avere ad oggetto usi diversi da quello produttivo.

[813] V. l'articolo 21.1 della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana. La vocazione agricola è definita dall'articolo 4.2., numero 22), della stessa Legge come: «todo aquel terreno, o derecho real o personal sobre él, tanto cuando se trate de derechos derivados de su titularidad patrimonial como de derechos reales sobre parcelas de titularidad ajena, que constituye un campo o una parcela que, independientemente de su clasificación urbanística, salvo los clasificados como urbanos y urbanizables, sea susceptible de tener un aprovechamiento agrícola, forestal, ganadero o mixto por sus aptitudes agronómicas, así como los elementos vinculados a la finca, entendiendo por tales la casa de labor, las edificaciones y las dependencias, aunque no sean colindantes».

[814] Anche l'articolo 37.1 della Legge n. 11/2021 della Galizia afferma: «igualmente, podrán utilizarse para la implantación de infraestructuras necesarias para la ordenación y el desarrollo rurales o que tengan que localizarse en medio rural, y para otros fines compatibles con su naturaleza».

banca della terra quella di «contribuir a la mejora ambiental de la comarca, como elemento básico de la calidad de vida en el medio rural» la Legge n. 1/2014 della Castiglia e León (articolo 80, lettera k). Anche l'articolo 37 della Legge n. 11/2021 della Galizia inserisce tra le possibili destinazioni dei beni incorporati nella banca della terra –dopo le attività agricole, zootecniche, forestali o miste e la realizzazione di infrastrutture– la conservazione e il miglioramento del patrimonio naturale e della biodiversità. Parimenti, il Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi dà priorità alle assegnazioni finalizzate allo svolgimento dell'attività agricola ma tra i possibili usi dei beni acquisiti ammette anche la conservazione di specie animali e vegetali nonché del patrimonio naturale[815]. Il Preambolo della Legge n. 4/1989 delle Asturie esprime l'obiettivo di contribuire alla modernizzazione e allo sviluppo delle strutture agricole, correggendo gli squilibri esistenti tra le diverse zone della regione e orientandosi verso il mantenimento del potenziale biologico e della capacità produttiva del suolo a fini agricoli, forestali e zootecnici, nel rigoroso rispetto degli ecosistemi[816]; tuttavia, nel concreto, utilizza una valutazione prettamente reddituale per qualificare le terre suscettibili di inclusione nella banca della terra autonomica[817].

In terzo luogo, tra gli obiettivi delle banche della terra stabiliti dalle leggi spagnole è sempre presente il profilo demografico: per mezzo di tali strumenti, si intende incorporare nuovi soggetti nel settore agricolo, soprattutto giovani e donne, e, dunque, favorire l'insediamento

[815] Articolo 6.1, lettere g) e h), del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi.

[816] Testualmente: «La presente Ley trata de contribuir a la modernización y desarrollo de las estructuras agrarias, corrigiendo los desequilibrios subsistentes entre las diferentes zonas de la región y orientándose hacia el mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos, con escrupuloso respeto a los ecosistemas del entorno».

[817] Si ricorda che la Legge n. 4/1989 delle Asturie utilizza la nozione di *manifiestamente mejorables* per identificare i terreni suscettibli di sfruttamento agricolo non coltivati da almeno due anni; i cui mezzi o risorse disponibili sono sfruttati in modo manifestamente non corretto a seguito di lavori realizzati o assistiti dallo Stato o da altri enti pubblici; la cui superficie è superiore a cinquanta ettari irrigui o a cinquecento ettari di terreni non irrigui o forestali nei quali, per disposizione di legge, l'intensificazione agricola è necessaria all'incremento in forma adeguata dell'occupazione in funzione delle condizioni oggettive dell'azienda.

USC

della popolazione[818]. Inoltre, è espressa una preferenza per le diverse formule giuridiche di gestione collettiva delle terre[819].

La triade delle finalità produttive, ambientali e sociali è replicata anche a livello locale. Per esempio, la banca della terra del Comune di Valenza intende incentivare i proprietari a cedere i terreni abbandonati, a rischio di abbandono o in produzione a terzi affinché li coltivino, con il fine ultimo di contribuire a ridurre problemi ambientali e socio-economici –come l'incremento del rischio di incendi, la proliferazione di piante infestanti, l'erosione del suolo, lo scarico incontrollato di rifiuti, il degrado paesaggistico–, nonché evitare la perdita del bagaglio e della tradizione culturale derivante dall'interruzione della trasmissione alle future generazioni delle

[818] L'articolo 2.2 della Legge n. 4/1989 delle Asturie stabilisce che «las tierras incluidas en el Banco serán destinadas al uso público o privado, con el fin de mejorar las estructuras productivas agrarias y para el asentamiento de nuevos campesinos». In particolare, ai sensi dell'articolo 48.1: «las fincas del Banco de Tierras […] tendrán el siguiente destino: […] asentamiento de jóvenes agricultores, con preferencia de los que constituyan cooperativas u otro tipo de asociación legal; asentamiento de emigrantes retornados; establecimiento de nuevos asentamientos, fundamentalmente en las zonas gravemente afectadas por el envejecimiento de la población o el éxodo rural».
L'articolo 80 della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León, tra le finalità, afferma: «la creación de nuevas explotaciones agrarias que contribuyan a fijar población en el medio rural; promover la incorporación de los jóvenes al sector agrario; promover el reconocimiento profesional, en igualdad de condiciones, de las mujeres en el sector agrario».
L'articolo 14.3, lettera a), della Legge n. 17/2008 dei Paesi Baschi inserisce, tra gli obiettivi primari dei *fondos de suelo agrario*, l'«asentamiento de mujeres y personas jóvenes dedicadas a la agricultura. […] la creación de nuevas explotaciones agrarias para evitar el éxodo rural». *Cfr.* l'articolo 6.1, lettere a), b), c), del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi.
L'articolo 27.2, lettera c), della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana prescrive che, nel perseguimento delle finalità, potrà essere agevolato «el desarrollo de actividades agrarias y complementarias por parte de personas jóvenes y aseguramiento de las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la tierra a cuantas personas deseen dedicarse a la agricultura en explotaciones agrarias existentes o de nueva creación, favoreciendo las condiciones de las explotaciones dirigidas o explotadas mayoritariamente por mujeres, que sean titulares o cotitulares de las mismas, y de la primera instalación de estas».
L'articolo 25.6, lettera e), della Legge n. 3/2019 della Catalogna stabilisce che, nell'aggiudicazione delle terre incluse nel *Registro de parcelas agricolas y ganaderas en desuso*, deve essere data la priorità a: «1.º Jóvenes; 2.º Mujeres; 3.º Personas con formación reglada en cualquier ámbito de la agricultura o la ganadería; 4.ºPersonas físicas o jurídicas que tienen como objeto social la explotación agraria de la tierra y que tienen la calificación de prioritarias; 5.º Personas que ya trabajan parcelas situadas en la mínima distancia posible de la parcela objeto de la solicitud; 6.º Entidades con personalidad jurídica que trabajan con personas con discapacidades psíquicas o físicas y con riesgo de exclusión social, y que tienen especiales dificultades para encontrar trabajo».

[819] Articolo 48.1, lettera b), della Legge n. 4/1989 delle Asturie: «Las fincas del Banco de Tierras, adquiridas en alguna de las formas establecidas en esta Ley, tendrán el siguiente destino: […] creación de la base territorial de cooperativas u otras asociaciones agrarias legalmente constituidas»; articolo 80, lettera i), della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León: «El Fondo de Tierras Disponibles de Castilla y León se destinará preferentemente a los siguientes fines: […] promover el cooperativismo como sistema de explotación rentable y sostenible, potenciando una dimensión estructural adecuada del mismo para el uso racional de la maquinaria y de los medios de producción agrarios», articolo 38, lettera a), numero 6), della Legge n. 11/2021 della Galizia: «El Banco de Tierra fomentará la ejecución de los polígonos agroforestales, aldeas modelo y actuaciones de gestión conjunta» (i quali costituiscono forme di gestine associata dei terreni); articolo 27.2, lettera c), della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana: «En el cumplimiento de estos fines, las OGR podrán facilitar: […] promoción de explotaciones asociativas y de las agrupaciones de explotaciones, en particular las que, bajo distintas fórmulas jurídicas admitidas en derecho, soliciten su inclusión en el registro de iniciativas de gestión en común».

conoscenze delle pratiche agricole associate[820]. Il regolamento della banca della terra del Comune di Torrelles de Llobregat esprime la finalità di dinamizzare il mercato del suolo agricolo e, quindi, di favorire il recupero produttivo di terreni attualmente in *desuso*, nonché agevolare l'accesso alla terra ai nuovi agricoltori e a coloro che vogliono espandere la produzione, così mantenendo l'ambiente rurale vivo e potenziando i suoi valori ambientali[821]. Il regolamento della banca della terra della comarca del Baix Camp intende promuovere l'attività agricola e la gestione sostenibile e durevole del territorio comarcale[822].

Per l'inquadramento delle finalità delle banche della terra italiane, è necessario operare una distinzione tra il livello regionale e quello statale: difatti, le discipline delle Regioni condividono con le banche della terra spagnole (tanto autonomiche quanto locali) la convivenza di finalità produttive, ambientali e sociali, mentre, come si vedrà, più ristretto è il panorama delle finalità delle banche della terra statali.

Prima di passare ad analizzare le finalità perseguite dalla legislazione regionale sulle banche della terra, bisogna puntualizzare che la Legge n. 440/1978, alla quale esse sono ispirate, è diretta al «recupero produttivo delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, anche al fine della salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente»[823]. L'interesse per ulteriori questioni di natura sociale, quali il ricambio generazionale e la lotta alla disoccupazione giovanile, emerge dall'elenco dei soggetti ai quali

---

[820] *Cfr.* https://valencia.consellagrari.com/es/banco-de-tierras/, consultato il 10 febbraio 2023.

[821] *Reglament del Banc de Terres de Torrelles de Llobregat*: «El Banc de Terres preten ser una eina que afavoreixi al manteniment dels cultius agricoles actuals i recuperar conreus abandonats, per tal de facilitar l'acces a la terra de nous agricultors o d'altres que vulguin ampliar la produccio, i aixi mantenir el medi rural viu i potenciar els seus valors mediambientals» (par. 0). «El Banc de Terres de Torrelles de Llobregat té com a objectiu dinamitzar el mercat del sòl agrari, especialment el de l'arrendament, i així afavorir la recuperació per al cultiu de finques actualment en desús, i facilitar la disponibilitat de terres per cultivar a nous pagesos o explotacions agrícoles que volen ampliar la seva base territorial. Aquestes terres estaran situades totes elles dins l'àmbit territorial de Torrelles de Llobregat» (par. 1).

[822] *Reglament i compromisos del Banc de Terres del Baix Camp*, paragrafo 1 (*objecte*): «Promoure l'activitat agrària i la gestió sostenible i sostinguda en el temps del territorio del Baix Camp».

[823] Articolo 1 della Legge n. 440/1978. Stante l'assenza di specificazioni del significato dell'espressione da parte della legge statale, secondo l'interpretazione sistematica della normativa effettuata da STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, pp. 166-167, l'obiettivo del legislatore statale è, nel caso dei terreni incolti o abbandonati, la ripresa dell'attività di coltivazione in forma imprenditoriale dei terreni non più coltivati e non più curati dai proprietari o da coloro che ne hanno il godimento, mentre, nel caso dei terreni insufficientemente coltivati, si punta al miglioramento delle modalità di coltivazione in modo tale da aumentare il prodotto e il reddito di colui che coltiva la terra. Tuttavia, poiché, per espressa previsione della stessa Legge n. 440/1978, il recupero produttivo è anche strumento di salvaguardia degli equilibri ecologici e della protezione dell'ambiente, non dovrebbe essere escluso che pratiche diverse dalla coltivazione, da concordare con la Regione –in modo da tenere conto delle caratteristiche specifiche del terreno, delle priorità programmatiche dell'ente territoriale, nonché dei finanziamenti pubblici disponibili nel quadro della politica agricola comune– potrebbero realizzare l'utilizzazione agraria o forestale.

la Legge statale n. 440/1978 concede la precedenza nell'assegnazione: imprese familiari coltivatrici, giovani e cooperative[824].

Di conseguenza, anche le leggi regionali riflettono questa pluralità di obiettivi: l'articolo 5, comma 1, della Legge Regionale Toscana n. 80/2012 e altre leggi regionali (che riprendono la formula della Legge toscana) attribuiscono alle regioni il compito di valorizzare le terre agricole incolte, coerentemente con la tutela degli interessi sociali, economici e ambientali delle comunità locali, per favorire il recupero delle aree abbandonate, il contenimento del degrado ambientale, la salvaguardia del suolo e degli equilibri idrogeologici, la limitazione degli incendi boschivi, l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agroforestali[825]. Quanto alle finalità generali, le leggi regionali perseguono, oltre al recupero produttivo[826], obiettivi di carattere sociale: ad esempio, l'articolo 1, comma 3, della Legge Regionale Veneto n. 26/2014 orienta la banca della terra al reinsediamento occupazionale nelle aree agricole, lo sviluppo di interventi e servizi a sostegno del welfare locale, la valorizzazione e commercializzazione delle produzioni locali; l'articolo 1 della Legge Regionale Marche n. 11/2015 è finalizzata, tra l'altro, al ricambio generazionale e all'accesso dei giovani lavoratori svantaggiati all'agricoltura[827].

A livello statale, persegue finalità esclusivamente sociali la Banca delle terre abbandonate o incolte del Sud Italia di cui al Decreto-legge n. 91/2017: è indirizzata unicamente al

---

[824] Articolo 5, comma 5, della Legge n. 440/1978. Secondo STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 168, «proprio il profilo dell'integrazione delle finalità economiche con quelle ambientali insieme a quello della valorizzazione delle specificità territoriali e della spinta partecipativa dell'intervento pubblico diretto a orientare le scelte imprenditoriali nel settore agricolo rappresentano gli elementi che hanno evitato l'obsolescenza di questa legge e che di recente hanno indotto le Regioni a tornare a darle attuazione ponendola al centro di nuove politiche agro-forestali destinate alle terre incolte o abbandonate».

[825] *Cfr.*: l'articolo 1, comma 1, della Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015; l'articolo 1, comma 2, della Legge Regionale Veneto n. 26/2014; l'articolo 31*quinquies* della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008 e successive modifiche; l'articolo 1, comma 1, della Legge Regionale Puglia n. 26/2014 e successive modifiche; l'articolo 1, comma 65, lettere h) e i) della Legge Regionale Campania n. 10/2017.

[826] *Cfr.*, per esempio, l'articolo 1, comma 3, lettera a), della Legge Regionale Veneto n. 26/2014; l'articolo 1, comma 1, lettera d), della Legge Regionale Marche n. 11/2015; l'articolo 3, comma 1, della Legge Regionale Toscana n. 80/2012; l'articolo 1, comma 1, della Legge Regionale Molise n. 16/2014; l'articolo 1, comma 2, della Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015.

[827] In alcuni casi, tra le finalità delle banche della terra, si menziona anche il contenimento del consumo di suolo: *cfr.* l'articolo 1, comma 2, lettera g), della Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015; l'articolo 75, comma 2, lettera i), della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019, l'articolo 1, comma 4, della Legge Regionale Puglia n. 26/2014; l'articolo 1, comma 65, lettera g), della Legge Regionale Campania n. 10/2017. Sulle relazioni tra consumo di suolo e spopolamento rurale, sia consentito il rinvio a DE NUCCIO, Alice, "Recuperación y recalificación del patrimonio inmobiliario para la regeneración del suelo rural en Italia", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.*, *op. cit.*, pp. 527-544.

rafforzamento delle opportunità occupazionali e di reddito dei giovani (il che rende chiaro per quale motivo anche beni che non sono terreni possano essere coinvolti)[828].

Invece, nel caso della Banca delle terre agricole dell'ISMEA, istituita dall'articolo 16 della Legge n. 154/2016, la normativa non esprime un fine ultimo, limitandosi ad affermare che la Banca ha l'obiettivo di costituire un elenco completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli disponibili, in modo tale da rendere agevole la comprensione di tutte le informazioni necessarie a chi sia interessato all'acquisto degli stessi[829]. Questo aspetto, accompagnato dalla collocazione dell'articolo 16 nell'ambito del Titolo II della Legge n. 154/2016, rubricato «Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica», induce a ritenere che la finalità dello strumento sia più che altro la dismissione del patrimonio agricolo pubblico.

Una valutazione d'insieme del quadro delle finalità delle banche della terra suggerisce il riconoscimento di un valore imprescindibile all'uso produttivo: tale scopo, infatti, è presente in quasi tutte le normative analizzate. Anche la funzione sociale, quella relativa all'occupazione giovanile e al ripopolamento delle zone rurali, è particolarmente rilevante: oltre ad essere molto frequente, talvolta è anche l'unico scopo perseguito[830]. La tutela ambientale, invece, non è sempre inserita tra le finalità delle banche della terra e, negli elenchi ad esse relativi, è spesso successiva all'esaltazione del vantaggio produttivo. Questo aspetto sembrerebbe in contraddizione con quelle norme, di cui si è detto trattando dell'oggetto, che escludono dall'iscrizione nelle banche della terra i terreni *infrautilizados*, incolti o abbandonati quando l'uso agroforestale possa compromettere l'interesse ambientale. Da esse, infatti, si dedurrebbe che, nel contesto del recupero produttivo, il valore ambientale sia di tipo primario e non di tipo secondario. A ben rifletterci, tuttavia, l'incoerenza valoriale è solamente apparente, giacché la primarietà dell'interesse ambientale nel regime delle esclusioni non è estesa alla generalità dei terreni iscritti nelle banche della terra ma è circoscritta a determinate categorie –per l'appunto, i terreni *infrautilizados*, incolti o abbandonati–, dove agisce piuttosto quale limite esterno dell'attività agricola, zootecnica, forestale, e non come direttrice del modo di fare agricoltura, allevamento, silvicoltura.

---

[828] *Cfr.* l'articolo 3, comma 1, del Decreto-legge n. 91/2017.

[829] Articolo 16, comma 2, della Legge n. 154/2016: «La Banca ha l'obiettivo di costituire un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti, raccogliendo, organizzando e dando pubblicità alle informazioni necessarie sulle caratteristiche naturali, strutturali ed infrastrutturali dei medesimi, sulle modalità e condizioni di cessione e di acquisto degli stessi nonché sulle procedure di accesso alle agevolazioni di cui al capo III del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, e successive modificazioni».

[830] È il caso della Banca delle terre abbandonate o incolte del Sud Italia di cui al Decreto-legge n. 91/2017.

2.3.2.5. Aspetti procedimentali

Il perseguimento delle finalità esposte nel paragrafo precedente non sarebbe possibile senza il previo raggiungimento del minimo comun denominatore dell'accesso alla terra –strumentale e teleologico[831]– inteso come acquisizione ed esercizio generalizzato del diritto di proprietà sui terreni agricoli. Dalla prospettiva dell'intervento pubblico, ciò si traduce nell'attività amministrativa di intermediazione tra soggetti titolari di terreni agroforestali e soggetti interessati al loro uso produttivo. In altre parole, l'incontro tra la domanda e l'offerta di terra è agevolato dall'iscrizione dei terreni interessati nella banca della terra e dalla successiva assegnazione a terzi per il tramite dello stesso meccanismo.

2.3.2.5.1. Iscrizione

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, nel caso delle banche della terra locali, l'istanza di iscrizione del proprio terreno da parte del titolare costituisce l'unica ipotesi di inserimento[832]. Nel caso delle banche della terra autonomiche, invece, il panorama delle possibilità è più complesso e variegato: oltre a poter essere stimolata dal proprietario, l'iscrizione può anche scaturire da un procedimento di *concentración* o *reestructuración parcelaria* qualora vi siano delle eccedenze –ipotesi prevista dalla Legge n. 11/2021 della Galizia, dalla Legge n. 4/1989 delle Asturie, dalla Legge n. 1/2014 della Castiglia e León– o da un procedimento di *investigación de la titularidad* che abbia accertato l'abbandono soggettivo di un terreno –ipotesi disciplinata in via esclusiva dalla Legge n. 11/2021 della Galizia– o da tutti quei procedimenti dichiarativi dello stato di *abandono*, *infrautilización*, *desuso* o di terreno *manifiestamente mejorable*.

---

[831] Sono vari i riferimenti all'accesso contenuti nelle normative esaminate. Per esempio, l'articolo 1, comma 2, lettera g), della Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015, menziona l'obiettivo di promuovere l'accesso della popolazione residente ai terreni agricoli. La Legge Regionale Piemonte n. 1/2019 elenca, tra gli obiettivi della banca della terra regionale di cui all'articolo 75, comma 2, lettera g), l'agevolazione dell'accesso ai terreni agricoli. L'articolo 1 della Legge Regionale Marche n. 11/2015 persegue l'accesso dei giovani lavoratori svantaggiati all'agricoltura. La Legge Regionale Toscana n. 80/2012, all'articolo 2, comma 1, lettera a), definisce la banca della terra come uno strumento per favorire l'accesso dell'imprenditoria privata, e in particolare dei giovani agricoltori, ai terreni agricoli e forestali. L'articolo 38, lettera a), della Legge della Galizia n. 11/2021, stabilisce che la banca della terra: «fomentará el acceso a la tierra a cuantas personas deseen dedicarse a la actividad agroforestal, sea en explotaciones existentes o de nueva creación». L'articolo 3, lettera d), della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019 prevede: «el tratamiento preferente en el acceso a la tierra a las personas que ejercen la actividad agraria de manera profesional, así como a las personas jóvenes y mujeres a través de la Red de Tierras y del resto de medidas e instrumentos impulsados por la ley».

[832] Per esempio, nel caso delle banche della terra comunali che rientrano nella *Diputación* di Valenza, la domanda può essere presentata o attraverso la pagina web della *Diputación* di Valenza o in presenza –presso il municipio– oppure attraverso la sede elettronica del Comune.

Il procedimento di *concentración* o *reestructuración parcelaria* è già stato oggetto di trattazione nell'ambito di questo lavoro come antico meccanismo di prevenzione dell'abbandono della terra[833]. Invece, gli altri due procedimenti –*investigación de la titularidad* e dichiarazione dello stato di *abandono*, *infrautilización*, *desuso* o terreno *manifiestamente mejorable*– rientrano a pieno titolo nella legislazione relativa ai nuovi strumenti di recupero produttivo del cui funzionamento costituiscono una sorta di *pieza separada*. Per questo motivo, meritano una breve digressione.

Il procedimento di *investigación de la titularidad* regolato dall'articolo 19 della Legge n. 11/2021 della Galizia sedimenta sull'articolo 17 della Legge statale del 3 novembre 2003, n. 33, *del patrimonio de las administraciones públicas*, che stabilisce la proprietà dell'Amministrazione Generale dello Stato sugli immobili privi di proprietario ma escludendo espressamente l'insorgenza di obblighi tributari o di responsabilità a carico della stessa in ragione della proprietà di tali beni sino al momento dell'effettiva incorporazione al suo patrimonio[834]. Per mezzo della *Disposición final segunda*, la Legge della Galizia n. 11/2021 ha mutuato la disposizione statale integrando l'articolo 59*bis* alla Legge del 30 settembre 2011, n. 5, *del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia*: questa norma intesta la proprietà dei beni immobili situati sul territorio della Comunità Autonoma, i quali sono stati abbandonati dai rispettivi titolari o i cui titolari sono sconosciuti, al patrimonio della stessa Comunità[835].

Sulla scorta di questa titolarità, il procedimento di *investigación de la titularidad* può essere avviato d'ufficio dall'AGADER –ente gestore della banca della terra galiziana–, di propria iniziativa o in seguito a comunicazione o denuncia, tramite la pubblicazione di un avviso

---

[833] Per il procedimento di *concentración* o *restructuración parcelaria*, v. *infra* il paragrafo 2.2. del presente Capitolo.

[834] Articolo 59*bis* della Legge statale n. 33/2003: «Pertenecen a la Administración General del Estado los inmuebles que carecieren de dueño.
La adquisición de estos bienes se producirá por ministerio de la ley, sin necesidad de que medie acto o declaración alguna por parte de la Administración General del Estado. No obstante, de esta atribución no se derivarán obligaciones tributarias o responsabilidades para la Administración General del Estado por razón de la propiedad de estos bienes, en tanto no se produzca la efectiva incorporación de los mismos al patrimonio de aquélla a través de los trámites prevenidos en el párrafo d) del artículo 47 de esta ley.
La Administración General del Estado podrá tomar posesión de los bienes así adquiridos en vía administrativa, siempre que no estuvieren siendo poseídos por nadie a título de dueño, y sin perjuicio de los derechos de tercero.
Si existiese un poseedor en concepto de dueño, la Administración General del Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante los órganos del orden jurisdiccional civil».
Secondo MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 345, il fatto che lo Stato non assuma alcuna responsabilità sui beni immobili privi di proprietario costituisce un grave ostacolo all'adozione di misure di movimentazione della terra.

[835] Le comunità autonome dell'Aragona e della Navarra, prima della Galizia, hanno introdotto disposizioni simili basandosi sulle proprie competenze per la conservazione, modificazione e sviluppo dei diritti civili, *forales* o speciali, ove esistenti (articolo 149.1.8.ª della Costituzione spagnola). La legittimità costituzionale di tali disposizioni è stata dichiarata dal *Tribunal Constitucional* nelle sentenze 40/2018 (ECLI:ES:TC:2018:40) e 41/2018 (ECLI:ES:TC:2018:41).

USC

contenente le informazioni necessarie ad identificare il bene o il diritto oggetto della ricerca sul *Diario Oficial de Galicia* (*DOG*) e sulla pagina web dell'agenzia. Copia dell'annuncio è anche trasmessa all'*Administración General del Estado*, nonché al Comune e alla *jefatura territorial* nel cui territorio l'immobile è localizzato, affinché sia pubblicato per 20 giorni. Alla scadenza del termine, i soggetti interessati, qualora vantino una titolarità sul bene, dispongono di un mese di tempo per presentare i documenti accreditativi del loro diritto, sulla cui base l'AGADER stabilisce la prova da eseguire. Una volta istruito il procedimento, gli interessati e/o l'*Administración General del Estado* devono produrre la prova richiesta entro 10 giorni. Il provvedimento conclusivo emanato dall'AGADER determinerà la titolarità del bene o diritto a favore del soggetto interessato oppure, nel caso in cui l'immobile rimanga vacante, la sua acquisizione da parte della stessa *Agencia* con il fine di devolverlo al traffico giuridico patrimoniale per mezzo della banca della terra. In quest'ultima ipotesi, tuttavia, la libertà di circolazione del bene deve considerarsi relativa, in quanto per i 10 anni successivi all'emanazione del provvedimento, il terreno potrà essere destinato esclusivamente all'affitto; dopodiché, sarà cedibile, ma solo a titolo gratuito, a favore del comune nel cui territorio è localizzato. Durante il procedimento, le particelle oggetto di *investigación de la titularidad* possono essere incorporate nella banca della terra in via cautelare, sia per evitare il deterioramento delle stesse sia per prevenire il rischio ambientale prodotto dalla situazione di abbandono. Ciò implica che, nel frattempo, le particelle siano cedibili a terze persone, le quali sono tenute a consegnare i proventi derivanti dalla gestione delle stesse all'AGADER.

Nelle altre leggi autonomiche esaminate, la ricerca della titolarità dei terreni non è oggetto di un procedimento *ad hoc*. La questione, infatti, emerge in via incidentale nell'ambito della *concentración parcelaria*, quando il proprietario di alcune delle particelle oggetto del procedimento è sconosciuto. In questo caso, è previsto che i terreni debbano essere incorporati nel provvedimento di *concentración parcelaria* facendo constare la circostanza e che, nei 5 anni successivi, il dominio sugli stessi possa essere riconosciuto a favore di chi lo accrediti, ma senza che siano iscritte nel *Registro de la Propriedad*[836].

Rispetto al procedimento dichiarativo dello stato di *abandono*, *infrautilización*, *desuso* o terreno *manifiestamente mejorable*, è opportuno precisare che la Castiglia e León e la Comunità Valenzana non hanno ancora emanato la disciplina di dettaglio dei procedimenti per la qualificazione di un terreno come *suelo agricola infrautilizado*, mentre le Asturie rinviano alla Legge statale del 16 novembre 1979, n. 34, *sobre fincas manifiestamente mejorables* – evoluzione della precedente Legge del 3 dicembre 1953, *sobre fincas manifiestamente*

[836] *Cfr.* l'articolo 37 della Legge n. 4/1989 delle Asturie, l'articolo 52 della Legge n. 1/2014 della Castiglia e León, la *Disposición adicional Sexta* della Legge n. 3/2019 della Catalogna.

mejorables– che la dottrina considera ormai superata e concretamente disapplicata, sebbene non sia stata ancora formalmente derogata[837]. Peraltro, il procedimento dichiarativo è stato oggetto di una pronuncia di incostituzionalità da parte del *Tribunal Constitucional* nella parte in cui prevede che l'esecuzione del provvedimento qualificativo del terreno come *manifiestamente mejorable* non possa essere sospesa in caso di impugnazione del medesimo[838].

Dunque, Galizia, Paesi Baschi e Catalogna sono le comunità autonome che meglio hanno sviluppato i procedimenti dichiarativi dello stato di *abandono*, *infrautilización* o *desuso*[839]. In tutti e tre i casi è l'amministrazione competente[840], di propria iniziativa o a seguito di denuncia o comunicazione[841], ad avviare il procedimento e a notificarlo ai proprietari o ai titolari di diritti ed interessi sul bene oggetto della possibile dichiarazione, affinché possano presentare documenti attestativi della titolarità ed osservazioni entro un certo termine. È anche richiesta l'emanazione di un parere tecnico da parte dell'apposito servizio presso l'amministrazione competente ed è possibile, se necessario, realizzare un'ispezione *in situ*[842].

Una volta effettuata la fase istruttoria, grossomodo caratterizzata dagli stessi passaggi, le leggi autonomiche prevedono tre possibili esiti.

La Legge n. 11/2021 della Galizia attribuisce all'AGADER –ente gestore– il compito di elaborare una proposta di risoluzione da notificare ai soggetti interessati. Questi, entro il termine

---

[837] VIEIRA JIMÉNEZ ONTIVEROS, Emilio, *Comentarios a la Ley 49/2003 de Arrendamientos Rústicos*, Comares, Granada, 2006, p. 167. Ad ogni modo, l'articolo 5 della Legge statale n. 34/1979 prevede che l'Amministrazione, una volta avviato il procedimento per la dichiarazione del terreno come *manifiestamente mejorable*, possa obbligare il proprietario a realizzare un piano di miglioramento. In caso di inadempimento, il provvedimento del Governo che decreta la manifesta migliorabilità del terreno dichiara l'urgenza dell'occupazione dell'immobile, la cui espropriazione deve essere eseguita ai sensi dell'articolo 52 della Legge del 16 dicembre 1954, *sobre Expropriación Forzosa*.

[838] Si tratta dell'articolo 6.2 della Legge n. 34/1979. *Cfr.* la STC n. 238/1992 (ECLI:ES:TC:1992:238). Sin dal momento della sua emanazione, la dottrina ha manifestato dei dubbi circa la costituzionalità della Legge n. 34/1979: *cfr.* FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *op cit.*, pp. 223-254.

[839] I procedimenti in esame sono descritti negli articoli 42-45 della Legge n. 11/2021 della Galizia, 9 del Decreto 193/2012 dei Paesi Baschi e 27 della Legge n. 3/2019 della Catalogna.

[840] Secondo la Legge n. 11/2021 della Galizia, si tratta dell'organo territoriale competente in materia di ambiente rurale del luogo in cui si trova l'immobile. Nel caso dei Paesi Baschi, ai sensi del Decreto n. 193/2012, sono competenti le *Diputaciones Forales.* Nella Legge n. 3/2019 della Catalogna, il procedimento è avviato dal dipartimento competente in materia di agricoltura e sviluppo rurale.

[841] Questa possibilità non è prevista nella disciplina dei Paesi Baschi. All'articolo 27.1 della Legge n. 3/2019 della Catalogna è specificato che gli agricoltori professionisti, le cooperative agricole, le persone giuridiche che hanno quale ragione sociale lo sfruttamento agricolo della terra e membri degli ordini professionali connessi all'attività agricola possano comunicare la presunta esistenza di una particella agricola in *desuso* al dipartimento competente in materia di agricoltura e sviluppo rurale. Non è chiaro per quale motivo una platea ristretta di soggetti sia legittimata a comunicare l'esistenza di un terreno così qualificato e a stimolare l'intervento dell'Amministrazione, dal momento che anche un comune cittadino potrebbe avvedersene.

[842] L'emanazione del parere tecnico non è stabilita nel Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi mentre la possibilità di ispezione non è menzionata dalla disciplina contenuta nella Legge n. 3/2019 della Catalogna.

di 15 giorni, possono presentare memorie od osservazioni oppure: in caso di abbandono, impegnarsi a rispettare le condizioni minime richieste dall'agenzia; in caso di *infrautilización*, impegnarsi a realizzare una pratica agroforestale conforme agli usi previsti dal *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales* –lo strumento pianificatorio degli usi del territorio rurale della Galizia, ancora in attesa di elaborazione– nel rispetto delle buone pratiche specifiche fissate dall'organo competente, secondo la tipologia di suolo; accreditare la cessione dell'uso del terreno ad un terzo mediante un negozio giuridico comprensivo dell'obbligo, a carico del cessionario, di realizzare una delle pratiche consentite; presentare domanda di incorporazione nella banca della terra, previ pulizia e mantenimento del terreno nelle condizioni fissate dall'AGADER[843]. In quest'ultimo caso, l'articolo 52 della Legge autonomica n. 11/2021 prevede che, una volta iscritto il bene, il termine di permanenza minimo nella banca della terra sia pari a 3 anni, salvo che si verifichi una delle circostanze sopravvenute di cui all'articolo 50 della Legge n. 11/2021, nelle quali è ammessa la cancellazione del registro[844], oppure muti la titolarità delle terre iscritte nel registro e il nuovo titolare faccia istanza di cancellazione o trascorra il periodo di permanenza minimo stabilito nelle condizioni generali di prestazione del servizio[845].

---

[843] Articolo 44.3 della Legge n. 11/2021 della Galizia. Il *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales* costituisce uno strumento chiave per il recupero dell'uso produttivo della terra. Il procedimento di elaborazione è descritto dall'articolo 27 della Legge n. 11/2021 della Galizia ma ad oggi non è ancora stato avviato.

[844] È quanto stabilito dall'articolo 52.1 della Legge della Galizia n. 11/2021. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 50, l'esclusione del terreno iscritto nella banca della terra si verifica quando: a) non si tratta di una terra agroforestale; b) la normativa settoriale di applicazione (acqua, boschi o incendi forestali, patrimonio naturale e biodiversità ecc.) non consente o limita totalmente la destinazione d'uso del terreno o il suo utilizzo; c) non si dimostra che la persona richiedente è proprietaria del bene ai sensi della presente legge; d) si constata l'esistenza di situazioni di fatto, diritti, oneri o gravami che impediscono l'uso e lo sfruttamento del terreno, quali impianti o costruzioni propri o altrui, presenza di rifiuti, deposito di materiali, discariche incontrollate, estrazione di terra o aggregati; e) motivi di natura tecnica, agronomica o forestale, giustificati nella relazione tecnica pertinente, limitano l'idoneità della proprietà alla locazione nelle destinazioni e attività previste dalla presente legge; f) il terreno non è nelle condizioni di manutenzione o gestione forestale attiva necessarie all'acquisizione delle condizioni di abbandono, ad eccezione dei contratti di locazione concordati; g) il proprietario del bene ha già affittato o ceduto l'uso dello stesso a terzi; h) l'uso proposto non è ammissibile ai sensi del *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales* della Galizia.

[845] Articolo 52.2 della Legge della Galizia n. 11/2021. Sul periodo di permanenza minimo stabilito nelle condizioni generali di prestazione del servizio, l'articolo 63 dell'*Acuerdo del Consejo de Dirección del 30 de mayo de 2022 por el que se regulan y aprueban las condiciones generales en que se realizará la prestación de los servicios del Banco de Terras de Galicia* stabilisce: «o tempo mínimo de permanencia do predio no Banco de Terras de Galicia será o seguinte: a) De xeito indefinido, cunha permanencia mínima de tres (3) anos en coherencia co artigo 52.2 d) da Lei 11/2021, do 14 de maio, de recuperación da terra agraria de Galicia, en tanto o predio non sexa retirado pola persoa titular do mesmo ou excluído de oficio. O predio poderá ser retirado do Banco de Terras de Galicia antes do tempo mínimo de permanencia, nos supostos normativamente previstos. b) Unha vez arrendado o predio, polo tempo equivalente ao da vixencia do contrato de arrendamento, agás que nel se estableza algunha previsión específica respecto do momento en que produza efectos a exclusión do artigo 52.3 da Lei 11/2021, do 14 de maio, de recuperación da terra agraria de Galicia».

Nel caso in cui i soggetti interessati non comunichino alcuna delle opzioni offerte dal soggetto gestore, la risoluzione dichiara lo stato di *abandono* o *infrautilización* del fondo e l'applicazione, da parte dell'amministrazione competente, delle attività di pulizia, mantenimento e gestione della biomassa, nonché l'eradicazione di specie arboree, conformemente alla Legge della Galizia del 9 aprile 2007, n. 3, *de prevención y defensa contra los incendios forestales*. Se il proprietario è sconosciuto, invece, l'AGADER avvia il procedimento di *investigación de la titularidad* che, come si è già detto *infra* nel testo, può concludersi con l'incorporazione del terreno nella banca della terra e l'acquisizione della sua titolarità da parte dell'agenzia[846].

Più garantiste della posizione del proprietario, sia per la lunghezza dei termini del procedimento sia per la possibilità che in varie occasioni è concessa di porre fine allo stesso, appaiono le discipline dei Paesi Baschi e della Catalogna.

Il Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi dispone che, emanato il provvedimento dichiarativo dell'*infrautilización* del terreno sulla base della fase istruttoria, l'organo competente debba informare i soggetti interessati delle alternative atte a porre fine a questa condizione, tra le quali è compreso il recupero produttivo del terreno da parte del soggetto titolare per mezzo dello svolgimento dell'attività agricola[847]. Trascorsi 3 anni, in caso di inerzia, l'organo competente accorda l'inclusione del terreno nell'*Inventario de Suelos Infrautilizados* e l'inizio del procedimento sanzionatorio di cui agli articoli 20 e 104 della Legge n. 17/2008 dei Paesi Baschi, fatta salva la possibilità del soggetto interessato di tornare a coltivare il terreno con conseguente revoca del provvedimento[848]. Dopo 2 anni dall'iscrizione in tale registro, il dipartimento competente in materia agricola della Comunità Autonoma, previo parere dell'organo competente per la dichiarazione del *suelo agrario infrautilizado*, avvia il procedimento per la dichiarazione di inadempimento della funzione sociale della terra. Un possibile esito di quest'ultimo è il provvedimento confermativo del Consiglio del Governo, il quale dispone la cessione obbligatoria del bene ai pertinenti *fondos de suelo agrario* creati dai Territori Storici (coincidenti con le province) conformemente all'articolo 7, lettera b), punto 1, della Legge dei Paesi Baschi del 25 novembre 1983, n. 27, *de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos*, che attribuisce ai Territori Storici lo sviluppo e l'esecuzione delle norme emanate dalle Istituzioni

[846] Articolo 44.4, lettera b), della Legge n. 11/2021 della Galizia. Ai sensi dell'articolo 44.6, il procedimento decade se non è emanata una risoluzione nel termine di un anno.

[847] Articolo 10 del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi.

[848] Articolo 11 del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi.

Comuni in ambito agricolo[849]. La durata della cessione obbligatoria ai *fondos de suelo agrario* varia a seconda del tipo di titolarità sul bene ceduto: nel caso di diritto di proprietà, la particella resta nella banca della terra per un periodo compreso tra i 10 e i 30 anni, mentre nel caso di diverso diritto, la cessione ha una durata pari a quella del contratto che determina la nascita del diritto sulla stessa[850].

La dichiarazione della particella agricola e zootecnica in desuso, secondo la Legge n. 3/2019 della Catalogna, determina l'inclusione provvisoria nel *Registro de parcelas agrícolas y ganaderas en desuso*, la quale diviene definitiva una volta decorsi 3 mesi dal relativo provvedimento, se nel frattempo non mutano le circostanze che lo hanno giustificato[851]. Si badi bene che, a dispetto della lettera della legge, la definitività di cui alla normativa catalana non equivale alla perdita della possibilità di riottenere la disponibilità del bene da parte del suo titolare. Infatti, le conseguenze del perfezionamento della dichiarazione che qualifica il terreno come *abandonado* o *infrautilizado* sono meno gravose rispetto a quelle previste nei corrispondenti provvedimenti galiziani e baschi. In particolare, come precisa l'articolo 26, il proprietario può recuperare il diritto di lavorare la particella: nel momento in cui intende esercitarlo, se non esiste alcun contratto di affitto vigente, semplicemente manifestando l'impegno alla messa in produzione; nel momento in cui il contratto si esaurisce, se un contratto è stato previamente stipulato, a meno che quest'ultimo non venga cancellato e l'affittuario ottenga un indennizzo di misura pari all'importo degli investimenti frattanto realizzati sul terreno.

Anche nell'ordinamento giuridico italiano, l'iscrizione può essere sollecitata direttamente dal proprietario del terreno con il fine precipuo di incorporare il bene nella banca della terra oppure derivare dalla qualificazione dello stato di incolto, abbandonato o insufficientemente coltivato. Invece, non è contemplata l'ipotesi in cui il proprietario sia sconosciuto o irrintracciabile: le regioni Toscana (articolo 1, comma 11, del Decreto del Presidente Giunta Regionale (DPGR) Toscana n. 13/R/2014), Basilicata (articolo 4, comma 8, della Delibera di Giunta Regionale (DGR) Basilicata n. 525/2018) e Lombardia (articolo 4, comma 7, del Regolamento Regionale Lombardia n. 4/2016) si limitano ad affermare che i terreni i cui proprietari sono sconosciuti debbano essere iscritti in sezioni separate delle banche della terra, mentre la Regione Puglia (articolo 4, comma 6, del Regolamento Regionale Puglia n. 16/2018) prescrive ai comuni di specificare questa condizione all'interno dell'elenco dei terreni incolti o abbandonati da trasmettere annualmente alla Regione. Tanto nel caso della Lombardia quanto

[849] Articolo 12 del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi. La Legge n. 17/2008 dei Paesi Baschi prevede la costituzione di un *fondo de suelo agrario* in ciascun Territorio Storico.

[850] Articolo 13 del Decreto n. 193/2012 dei Paesi Baschi.

[851] Articolo 28 della Legge della Catalogna n. 3/2019.

nel caso della Puglia, la disciplina esclude espressamente che tali terreni siano disponibili per l'assegnazione[852]. Solo nel caso della Regione Piemonte è ammessa l'assegnazione dei terreni silenti, cioè dei terreni incolti o abbandonati dei quali non è conosciuto il proprietario[853].

Passando ad analizzare il procedimento di iscrizione dei terreni incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati nelle banche della terra regionali, è opportuno tenere conto dell'operazione di censimento che la Legge quadro n. 440/1978 preordina all'attività di assegnazione: l'articolo 4 della normativa statale, infatti, attribuisce alle regioni il compito di individuare, censire e classificare le zone del territorio caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono[854]. Le normative regionali tendono a delegare ai comuni o alle unioni di comuni – in virtù della stretta conoscenza che essi hanno del territorio– l'espletamento di tali operazioni entro un certo termine dall'entrata in vigore delle discipline[855]. Si tratta della redazione di veri e propri elenchi, da aggiornare periodicamente[856], avvalendosi dell'esecuzione di sopralluoghi e di altri strumenti, quali le banche dati dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) o degli analoghi organismi regionali, nonché di ogni documentazione utile in loro possesso, la

---

[852] Si ricorda che l'articolo 827 del Codice civile, con una formula simile a quella del legislatore statale spagnolo, stabilisce: «I beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato». GRANIERI, Massimiliano, "Analisi economica del diritto e teoria dei beni comuni", in GERMANÒ, Alberto, e VITI, Domenico (a cura di), *op. cit.*, p. 165, retoricamente si domanda: «Ma quanti sono i beni immobili di pregio che tornano ad essere *res nullius* e, come tali, riacquisiti al patrimonio dello stato? Quand'è che l'interesse individuale diminuisce a tal punto da far perdere le tracce del proprietario?».

[853] Difatti, ai sensi dell'articolo 76, comma 5, lettera a), n. 1, della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019 i terreni agricoli silenti formano parte della banca della terra regionale. L'articolo 5 della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016 inserisce, tra le attività delle associazioni fondiarie, la partecipazione, in accordo con le unioni dei comuni o i comuni, all'individuazione dei terreni silenti e al loro recupero produttivo. Sembrerebbe, dunque, che le associazioni fondiarie siano il soggetto privilegiato per l'assegnazione dei terreni dei quali non si conosce la titolarità. Per un approfondimento sulle associazioni fondiarie, quale strumento di recupero produttivo della terra, si rinvia al paragrafo 2.3.6. del presente Capitolo.

[854] Nell'ordinamento spagnolo solamente la Legge della Catalogna n. 3/2019 stabilisce che il *Registro de parcelas agricolas y ganaderas en desuso* debba includere, oltre alle singole particelle iscritte ai sensi degli articoli 25.7 e 27.1 della stessa Legge, quelle contenute in un *inventario de parcelas agrícolas y ganaderas en desuso*, redatto dal dipartimento competente in materia di agricoltura e sviluppo rurale, in collaborazione con l'Amministrazione locale e le organizzazioni professionali agricole più rappresentative (anche nel mondo cooperativo) facenti parte della *Mesa Agraria*, e i membri degli ordini professionali dotati di competenze agronomiche.

[855] *Cfr.* l'articolo 4 della Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015; l'articolo 4 del Regolamento Regionale Lombardia n. 4/2016; l'articolo 76 della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019, l'articolo 2*bis* della Legge Regionale Puglia n. 26/2014; l'articolo 5, comma 3, della Legge Regionale Toscana n. 80/2012; l'articolo 3 del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016; l'articolo 3, comma 2, della Legge Regionale Veneto n. 26/2014 –il quale aggiunge che in caso di inerzia dei comuni, a distanza di un anno dalla pubblicazione della disciplina di dettaglio, la Giunta regionale, previa diffida a provvedere e sentito l'ente inadempiente, nominerà un commissario *ad acta* che provvederà in via sostitutiva–.

[856] Per esempio, l'articolo 2, comma 5, del Decreto Regionale Abruzzo n. 2/Reg/2017, stabilisce che la trasmissione della documentazione contenente l'elenco dei beni censiti ai Servizi della Regione Abruzzo debba essere effettuata entro il 30 ottobre di ciascun anno e che, nel corso dell'anno, il Comune possa comunicare, in base alle proprie esigenze, eventuali variazioni dell'elenco. *Cfr.*: l'articolo 3, comma 5, del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016; l'articolo 4, comma 7, del Regolamento Regionale Puglia n. 16/2018; l'articolo 2, comma 3, del Regolamento Regionale Lombardia n. 4/2016.

quale oggi è arricchita con le immagini offerte dall'uso della tecnologia GIS (*Geographic Information System*)[857].

Ciononostante, il censimento non costituisce un vero e proprio obbligo in quanto, per espressa previsione della normativa statale, «le regioni, indipendentemente dalla determinazione delle zone, dal censimento e dalla classificazione di cui al precedente articolo 4, assegnano per la coltivazione le terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate»[858]. In altre parole, sembrerebbe che, al fine di scongiurare il pericolo che l'inerzia delle regioni o il dilatarsi dei tempi per la realizzazione del censimento impediscano l'iscrizione e l'assegnazione delle terre, il legislatore abbia voluto riconoscere la possibilità che il procedimento per l'accertamento dello stato del terreno sia avviato per mezzo dell'iniziativa privata[859]. Le discipline regionali hanno colto diffusamente tale opportunità, prevedendo espressamente che i terreni agricoli abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati, possano essere segnalati dagli stessi proprietari[860]. Invece, non è sempre chiaro se anche soggetti diversi possano stimolare l'avvio del procedimento. Per esempio, la Legge Regionale Basilicata e la Legge Regionale Liguria si limitano ad affermare che in un'apposita sezione della banca della terra debbano essere inseriti gli elementi identificativi e le eventuali ulteriori informazioni concernenti le particelle di cui sia stato segnalato l'abbandono[861]. La Regione Toscana e la Provincia Autonoma di Trento attribuiscono espressamente alle organizzazioni professionali agricole e cooperative maggiormente rappresentative e ai liberi professionisti abilitati in materia agraria e forestale la possibilità di chiedere l'inserimento nelle banche della terra di altri terreni, allegando la documentazione idonea a dimostrare che si tratta di terreni incolti abbandonati, ad integrazione dei censimenti precedentemente realizzati dai comuni[862]. La disciplina della Regione Abruzzo lascia intendere che l'esistenza delle condizioni per cui i terreni agricoli e i fabbricati rurali sono censibili possa essere confermata –e non anche stimolata– tramite testimonianze: l'articolo 2, comma 3, lettera c), del Decreto n. 2/Reg/2017 di attuazione della

---

[857] STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 207, rileva che la precisazione degli strumenti utilizzabili dai comuni per il censimento costituisce l'unico profilo di novità rispetto alla precedente fase attuativa della legge statale.

[858] Articolo 5, comma 1, della Legge n. 440/1978.

[859] STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate …*, p. 158.

[860] *Cfr.*, per esempio: l'articolo 2, comma 2, del Decreto Regionale Abruzzo n. 2/Reg/201; l'articolo 3, comma 1, del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016; l'articolo 2*bis*, comma 2, della Legge Regionale Puglia n. 26/2014; l'articolo 31*quinquies*, comma 3, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008 e l'articolo 4, comma 9, del Regolamento Regionale n. 4/2016.

[861] V. l'articolo 4, comma 3, della Legge Regionale Basilicata n. 36/2017 e l'articolo 6, comma 3, della Legge Regionale Liguria n. 4/2014 (il Modulo D*, Segnalazione di terreni in presunto stato di abbandono*, *in attuazione dell'articolo 6, comma 3, della Legge Regionale Liguria n. 4/2014, allegato alla delibera G.R. Liguria n. 1456/2014*, chiede l'inserimento dei dati del soggetto pubblico segnalante).

[862] V. l'articolo 1, comma 7, del DPGR Toscana n. 13/R/2014, e l'articolo 5, comma 4, dell'Allegato alla Delibera di Giunta Provinciale (DGP) n. 303 del 23 febbraio 2017, come integrato con la D.G.P. n. 1056 del 24 luglio 2020, della Provincia Autonoma di Trento.

Legge Regionale Abruzzo n. 26/2015, afferma che i comuni possono «riscontrare anche con sopralluoghi e testimonianze l'esistenza delle condizioni per cui i terreni agricoli e i fabbricati rurali sono censibili».

La qualificazione dei terreni come incolti, abbandonati o insufficientemente coltivati disciplinata dalle normative regionali italiane non comporta automaticamente la sottrazione del terreno al suo titolare: in alcuni casi, l'iscrizione del bene nella banca della terra non può essere perfezionata in assenza del consenso del proprietario[863]; in altri, è prevista la comunicazione dell'accertamento ai proprietari o titolari di diritti reali affinché, entro un certo termine, possano chiedere la cancellazione dall'elenco, per mezzo di istanza motivata[864]. In realtà, sebbene la presentazione di questa istanza sia soggetta a limiti temporali, le normative contengono una norma residuale che consente ai proprietari di richiedere la cancellazione del bene dall'elenco, motivandola[865]. Le disposizioni relative all'obbligo di motivazione dell'istanza di cancellazione, poi, lasciano dei margini per la detenzione di terreni incolti o abbandonati o insufficientemente coltivati: difatti, talvolta, si intende che la motivazione debba consistere nella dichiarazione di impegno alla rimessa a coltura dei terreni[866]; più frequentemente, però, tale impegno costituisce una delle possibili azioni in una rosa di opzioni che contempla, in alternativa, la presentazione di un'istanza di cancellazione (per un motivo, dunque, distinto)[867].

---

[863] V. l'articolo 5, comma 5, dell'Allegato alla DGP n. 303/2017 della Provincia Autonoma di Trento, e l'articolo 4, comma 4, del Regolamento Regionale Lombardia n. 4/2016. Con riferimento al caso della Lombardia, STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 212, nota 192, fa notare che «il regolamento sul funzionamento della Banca della Terra Lombarda disciplina l'assegnazione solo nel caso dei terreni di proprietà pubblica, mentre rispetto ai terreni di proprietà privata regola la mera azione della Banca della terra di favorire l'incontro fra domanda e offerta, lasciando la fase successiva alla contrattazione tra privati. Coerentemente con tale scelta, ma diversamente da quanto previsto dall'art. 31-*quinquies* della legge reg. Lombardia n. 31/2008 e dalla legge n. 440/1978, il regolamento regionale non detta alcuna disciplina per l'ipotesi della gestione diretta del terreno da parte del proprietario, che quindi non appare ammissibile sul territorio lombardo».

[864] *Cfr.* l'articolo 4, commi 2 e 3, del Decreto Regionale Abruzzo n. 2/Reg/2017, e l'articolo 3, comma 3, del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016.

[865] V, per esempio: l'articolo 4, comma 4, del Decreto Regionale Abruzzo n. 2/Reg/2017; l'articolo 9 dell'Allegato alla deliberazione della Giunta provinciale n. 303/2017 della Provincia Autonoma di Trento; il Modulo C, *Revoca della disponibilità di terreni già inseriti nella base dati della banca regionale della terra, allegato alla delibera G.R. Liguria n. 1456/2014*, il quale, tra le possibili motivazioni della revoca, include la «revoca per motivi personali».

[866] Per esempio, l'articolo 3, comma 3, del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016 stabilisce: «in caso di accettazione [dell'istanza], trascorsi 30 giorni, l'Agenzia provvederà a verificare l'effettiva rimessa in coltura del terreno procedendo, in caso contrario, alla reiscrizione dello stesso nell'elenco».

[867] L'articolo 1, comma 8, del DPGR Toscana n. 13/R/2014 e l'articolo 4, comma 6, del Regolamento Regionale Puglia n. 144/2018 stabiliscono che entro un certo termine dalla comunicazione dell'elenco dei terreni censiti, i proprietari o aventi titolo possono inviare istanza al Comune: di conferma della disponibilità ad iscrivere detti terreni nella banca della terra; di cancellazione di detti terreni dagli elenchi, con istanza motivata; di impegno alla rimessa a coltura di detti terreni. In tal caso, il Comune verifica l'effettiva rimessa in coltura e, in caso di esito negativo, provvede all'iscrizione dei terreni nell'elenco. STRAMBI, Giuliana, *Le terre agricole abbandonate ...*,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nel caso delle banche della terra statali, ma limitatamente alla Banca delle terre abbandonate o incolte delle regioni del Sud Italia e non anche alla Banca delle terre agricole dell'ISMEA –visto che, come si è già precisato, questa è alimentata esclusivamente dai beni di proprietà dell'ente a seguito delle operazioni fondiarie compiute dallo stesso e dai terreni appartenenti a regioni, province autonome o altri soggetti pubblici (anche non territoriali) previa sottoscrizione di specifici accordi con l'ISMEA– il Decreto-legge n. 91/2017 attribuisce ai comuni delle regioni coinvolte il compito di redigere un elenco, da aggiornare annualmente, dei beni immobili, di cui gli stessi comuni sono titolari, le cui caratteristiche rientrano nella definizione di abbandonato o incolto stabilita dalla medesima normativa[868], mentre, nel caso dei beni privati, è ammessa la possibilità per i soggetti interessati di presentare la domanda di assegnazione[869].

2.3.2.5.2. Assegnazione

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, l'assegnazione ordinaria dei beni iscritti nelle banche della terra è quella della cessione temporanea a titolo oneroso, per la quale vige un regime giuridico applicabile tanto ai beni di natura pubblica quanto a quelli di natura privata: beni pubblici e privati condividono il procedimento per la cessione in regime di affitto –se si tratta di beni pubblici *patrimoniales* e di beni privati– o concessione amministrativa –nel caso di beni demaniali–. Fa eccezione la banca della terra del Principato delle Asturie, composta esclusivamente da beni pubblici, la quale prevede in via generale che i beni iscritti nella banca della terra autonomica possano essere assegnati alternativamente in regime di concessione amministrativa –applicabile ai beni demaniali– o vendita –applicabile ai beni patrimoniali–[870].

---

cit., p. 211, evidenzia che, nell'ordinamento giuridico italiano, la Legge quadro n. 440/1978 non dà l'opzione di mantenere lo *status quo* del terreno per volontà del proprietario. Pertanto: «a stretto rigore, una volta accertato lo stato di incolto o abbandonato del terreno, il proprietario dovrebbe essere posto solo di fronte all'alternativa concessa dalla legge statale rappresentata dalla coltivazione diretta sulla base di un piano aziendale concordato con l'ente pubblico oppure alla riscossione di un canone a seguito di assegnazione a terzi richiedenti, sempre sulla base di un piano di sviluppo».

[868] Articolo 3, comma 3, del Decreto-legge n. 91/2017.

[869] Articolo 3, comma 7, del Decreto-legge n. 91/2017.

[870] La natura pubblica dei beni emerge dalla lettura in combinato disposto dell'articolo 42 della citata Legge –«el Banco de Tierras de Principado de Asturias constituye el patrimonio inmobiliario de la Comunidad Autónoma»– e dell'articolo 2 della Legge del 21 febbraio 1991, n. 1, *de Patrimonio del Principado de Asturias* –«los bienes que integran el Patrimonio del Principado de Asturias se clasifican en bienes de dominio público o demaniales y bienes de propriedad privada o patrimoniales»–. La scelta di assegnare i beni pubblici del patrimonio disponibile solo in regime di vendita –e non anche di affitto– può essere stata dettata da ragioni di contenimento della spesa pubblica; tuttavia, questa stessa scelta rischia di decurtare la banca della terra del suo potenziale di soddisfare l'interesse di quanti potrebbero trarre vantaggio dalla coltivazione del bene in regime di affitto.
Diversa è l'interpretazione alla quale si presta l'articolo 10 della Legge dell'Aragona n. 14/1992, secondo cui gli

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Invece, la Legge n. 11/2021 della Galizia, oltre alla cessione temporanea a titolo oneroso, ammette anche la cessione a titolo gratuito –sia temporanea sia definitiva– e la vendita ma solo di beni pubblici e subordinatamente alla presenza di determinate condizioni o al perseguimento di determinate finalità, nonché la cessione temporanea a titolo gratuito dei terreni privati, previo consenso del proprietario[871]. Anche l'articolo 8.7 del Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia concede implicitamente la possibilità della cessione temporanea a titolo gratuito affermando che i terreni del *fondo de suelo agrario* possano essere ceduti a tempo determinato per l'uso e sfruttamento agricolo secondo le formule ammesse dal diritto. Parimenti le banche della terra di livello locale, talvolta, consentono la vendita ma, si ricorda, hanno ad oggetto esclusivamente beni privati[872].

Per quanto concerne la cessione temporanea a titolo oneroso, per mezzo delle procedure ad evidenza pubblica previste, le discipline relative alle banche della terra autonomiche tendono ad incidere in modo penetrante sull'autonomia privata. Solo la Legge n. 11/2021 della Comunità Autonoma della Galizia ammette che le parti possano autonomamente concordare l'affitto –condizioni di prezzo, durata e uso– dei beni di titolarità privata con il futuro affittuario prima dell'incorporazione del terreno nella banca della terra, con la conseguenza che il procedimento amministrativo di assegnazione e i prezzi minimi di cui alla Legge n. 11/2021 non si applicano[873]. Negli altri casi, indipendentemente dalla successiva stipulazione di un contratto di affitto o di concessione –dalla natura privata o pubblica del bene–, l'avviso con il quale è avviato il procedimento di assegnazione contiene non soltanto l'offerta dei terreni

---

immobili inclusi nel proprio *Patrimonio Agrario* possono essere assegnati in proprietà o *concesión*, «a elección del adjudicatario». Poiché la scelta del regime applicabile –tra proprietà e concessione– è rimessa alla volontà dell'assegnatario, si deve concludere per l'uso improprio del termine *concesión*, nel senso che in questo caso l'opzione alternativa alla proprietà sarebbe l'affitto –e non la concessione amministrativa alla quale la lettera della legge sembrerebbe alludere–, con la conseguente applicazione delle corrispondenti norme di diritto privato. Quelli assegnabili, dunque, sarebbero beni di natura esclusivamente *patrimoniales*. È interessante che l'uso improprio del termine concessione sia stato rilevato anche dalla dottrina italiana nella disciplina precedente alla Legge n. 440/1978, con riferimento a beni di titolarità privata. STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 139, nota 10, riporta che «alcuni autori hanno evidenziato come il termine "concessione" non fosse utilizzato in senso tecnico, cioè inteso come trasferimento al privato di un diritto o potere della pubblica amministrazione, perché il provvedimento amministrativo attribuiva ad un privato il diritto d'uso su un terreno di cui un altro privato manteneva la titolarità, dunque si operava un trasferimento di un diritto da un privato all'altro».

[871] Anche l'articolo 8.7 del Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia concede implicitamente la possibilità della cessione temporanea a titolo gratuito affermando che i terreni del *fondo de suelo agrario* possano essere ceduti a tempo determinato per l'uso e sfruttamento agricolo secondo le formule ammesse dal diritto.

[872] La banca della terra della Comarca del Baix Camp include un'opzione di compravendita al termine del contratto di affitto (§ 2.15 del *Reglament i compromisos del Banc de Terres del Baix Camp*). La vendita è ammessa anche dalla banca della terra del Comune di Torrelles de Llobregat (§ 2.11 del *Reglament del Banc de Terres de Torrelles de Llobregat*). La vendita, invece, non è consentita dalla banca della terra del Comune di Valenza. *Cfr.* https://valencia.consellagrari.com/es/banco-de-tierras/, consultato il 13 febbraio 2023.

[873] Articolo 55 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

disponibili e il termine per la presentazione delle domande ma anche le condizioni generali del contratto –compresa la durata massima, il prezzo minimo dell'affitto o del canone, le attività ammesse–, i requisiti soggettivi e oggettivi per l'assegnazione.

La durata massima del contratto è generalmente pari a 30 anni[874]; rispetto al prezzo, la normativa galiziana e quella basca stabiliscono che i prezzi di riferimento per l'affitto devono essere approvati dal *Consejo Rector* dell'ente gestore, previo parere della *Comisión Técnica de Precios y Valores*[875], mentre l'articolo 50.1, lettera d), della Legge n. 4/1989 delle Asturie prevede che il canone per la concessione amministrativa è fissato sulla base dell'affitto medio annuale dei fondi rustici pagato nella zona del terreno oggetto del contratto.

Per quanto riguarda i requisiti soggettivi ed oggettivi di assegnazione, per esempio, il Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia (Paesi Baschi), contenente il bando per l'anno 2020 ma il cui contenuto è stato reiterato in quello per l'anno 2022, stabilisce che le domande possono essere presentate da giovani iscritti ad un programma di incorporazione nel settore primario o intenzionati ad ampliare la base territoriale della propria azienda agricola oppure da soggetti iscritti nel registro delle aziende agricole del Territorio Storico di Biscaglia. Inoltre, tutti i richiedenti devono essere qualificati dalla *vecindad administrativa*, ossia dalla residenza nel comune del terreno che si intende aggiudicare. Quanto ai criteri oggettivi, è necessaria la presentazione di un piano aziendale, una documentazione che accrediti la formazione e l'esperienza agricola ed una documentazione relativa ad un modello di produzione selezionato tra biologico, integrato, finalizzato alla trasformazione *in situ*, destinato alla commercializzazione in filiera corta oppure sviluppato in cooperativa o raggruppamento di produttori[876].

Invece, in caso di affitto dei terreni compresi nella banca della terra della Galizia, non è possibile integrare attività connesse alla trasformazione o commercializzazione dei prodotti né attività complementari, in particolare quelle turistiche, ma è necessario limitarsi allo svolgimento dell'attività agricola, zootecnica, pastorale o forestale *stricto sensu* stabilite dal contratto[877], così come definite dall'articolo 4 della Legge della Galizia n. 11/2021 e specificate

---

[874] *Cfr.*: l'articolo 56.2, lettera c), della Legge n. 11/2021 della Galizia –il quale amplia il termine a 70 anni quando l'uso pattuito sia quello forestale–; l'articolo 9.3, lettera a), del Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia; l'articolo 50.1, lettera a), della Legge n. 4/1989 delle Asturie.

[875] *Cfr.*: l'articolo 53 della Legge n. 11/2021 della Galizia e l'articolo 9.3, lettera c), del Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia.

[876] Articolo 8.2 del Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia (Paesi Baschi).

[877] Articolo 18 dell'Accordo del Consiglio di Direzione di AGADER del 30 maggio 2022, *por el que se regulan y aprueban las condiciones generales en que se realizará la prestación de los servicios del Banco de Terras de Galicia*, https://agader.xunta.gal/sites/w_pagade/files/documentacion/BancoTerras/2022_06_07_certificacionprestacionservizosbancodeterras.pdf, consultato il 24 agosto 2023.

dall'AGADER[878]. Il requisito al quale è attribuito il punteggio più elevato è quello del perseguimento dell'interesse sociale: l'accesso alla terra di donne vittima di violenza di genere e l'impiego di persone disoccupate di lunga durata o di età superiore a 45 anni[879].

La Legge n. 5/2019 della Catalogna non stabilisce requisiti soggettivi e oggettivi obbligatori bensì obblighi per l'Amministrazione di assegnazione prioritaria a giovani, donne, persone con formazione in ambito agricolo o zootecnico, persone fisiche o giuridiche la cui azienda agricola sia qualificata come prioritaria, persone che coltivano particelle situate alla minor distanza possibile dalla terra oggetto della domanda, soggetti dotati di personalità giuridica che lavorano con persone affette da disabilità psichiche o fisiche[880].

I regolamenti relativi alle banche della terra locali rimettono alle future parti la fissazione delle condizioni di prezzo e durata del contratto ma, come le normative autonomiche stabiliscono requisiti soggettivi ed oggettivi di assegnazione.

La banca della terra del Comune di Torrelles de Llobregat privilegia i residenti nel territorio del Comune e i disoccupati secondo il seguente ordine: agricoltori in possesso di un appezzamento superiore a mezzo ettaro, agricoltori in possesso di un appezzamento più piccolo,

---

[878] Ai sensi dell'articolo 4 della Legge della Galizia n. 11/2021, le attività ammesse sui terreni agroforestali incorporati nelle banche della terra sono di tipo agro-zootecnico, forestale o misto. Sono definite agro-zootecniche le attività svolte su terreni coltivabili atti allo sviluppo di colture non permanenti, seminativi permanenti o semipermanenti (in monocoltura, a rotazione o misti), frutteti, vigneti, oliveti e specie arboree utilizzate esclusivamente per i loro frutti, terreni agricoli destinati a pascoli naturali o artificiali, nonché le produzioni apicole situate al di fuori dei terreni classificati come forestali. Sono forestali, invece, le attività su terreni classificati come forestali per gli usi di cui all'articolo 8.3, della Legge del 28 giugno 2012, n. 7, *de montes* della Galizia. Miste sono qualificate le attività su terreni in cui possono essere svolte attività rientranti nelle due categorie precedenti. L'Allegato I al verbale del Consiglio di Direzione di AGADER del 20 aprile 2022, *Acordo sobre as regras para a xestión dos arrendamentos de predios do Banco de Terras de Galicia*, https://agader.xunta.gal/sites/w_pagade/files/documentacion/BancoTerras/2022_04_25_certificacionxestionarrendamentos.pdf, consultato il 24 agosto 2023, pp. 4-6, identifica gli usi agricoli con tutte le attività definite all'articolo 4 della Legge n. 11/2021 della Galizia, ad eccezione della coltivazione delle specie arboree utilizzate esclusivamente per i loro frutti, le quali rientrano negli usi forestali per scopi distinti dalla produzione di legname mentre, nell'ambito degli usi agricoli, sono ammesse esclusivamente piantagioni forestali per miglioramenti aziendali (recinzioni verdi, frangivento, boschetti di protezione del bestiame, conformemente alle condizioni di cui alla Legge n. 7/2012 della Comunità Autonoma della Galizia o di normative sostitutive). L'uso zootecnico, secondo il medesimo accordo: comprende le attività agricole definite all'articolo 4 della Legge n. 11/2021 della Galizia che comportano l'uso di bestiame da pascolo; non ammette la trasformazione dell'appezzamento in seminativo; se il terreno è popolato da boschetti o specie forestali consente una prima trasformazione del terreno in pascolo; include l'apicoltura e operazioni simili. L'uso forestale per la produzione di legname comprende le attività forestali definite all'articolo 4 della Legge n. 11/2021 che comportano la realizzazione di una piantagione forestale o la cura di quella esistente, secondo un modello forestale o gestionale, per il ricavo di legname. L'uso forestale per scopi distinti dalla produzione di legname implica lo svolgimento delle attività forestali definite all'articolo 4 della Legge n. 11/2021 che non comportano la piantagione di specie forestali per la produzione del legname: pascoli, funghi e simili, piante aromatiche e medicinali, specie arboree per la produzione di frutta; sughero e resina; castagneti da frutto.

[879] *Acordo sobre as regras para a xestión dos arrendamentos de predios do Banco de Terras de Galicia*, *cit.*, pp. 21 e ss.

[880] Articolo 25, comma 6, lettera e), della Legge n. 5/2019 della Catalogna.

agricoltori part-time[881]. La banca della terra della Comarca delle Garrigues, invece, dà priorità, nel seguente ordine: ai giovani che vogliono entrare nel settore agricolo –purché abbiano fatto richiesta dell'aiuto al primo insediamento nel quadro della PAC o abbiano dichiarato l'impegno a richiederlo–; ai giovani agricoltori di età compresa tra i 18 e i 40 anni; alla Pubblica Amministrazione o agli enti agrari in possesso della qualifica di azienda agricola prioritaria; a qualunque altro soggetto non compreso nelle precedenti categorie[882]. Infine, è peculiare la banca della terra della Comarca del Baix Camp, in quanto definisce i requisiti in base ai tre profili dei richiedenti. In primo luogo, il profilo *d'oci agrari* –gli utenti che non aspirano a dedicarsi professionalmente all'agricoltura e/o non hanno un progetto di vita o professionale nell'ambiente rurale– può accedere ad un massimo di mezzo ettaro irriguo, un ettaro di *secano* e 5 ettari forestali privi delle infrastrutture che li rendano adatti all'uso professionale e abitativo. In secondo luogo, il profilo *en transició cap a l'ocupació agrària* –coloro che, pur svolgendo altre professioni, desiderano percepire la maggior parte del reddito dall'attività agricola o intraprendere un progetto di vita nell'ambiente rurale– può optare per terreni inferiori ad una Unità di Lavoro Annuo (ULA)[883] ed è inserito in un percorso di formazione personalizzato per completare l'esperienza necessaria –formazione agricola biologica, trasmissione delle conoscenze da parte di agricoltori veterani ecc.–. In terzo luogo, il profilo *professional o voluntat d'incorporació plena al sector agrari* può optare per terreni di dimensioni uguali o superiori ad una ULA ma, suppletivamente, è richiesto un *business plan*, un progetto con uno studio di fattibilità economica, l'accreditamento dell'incorporazione come giovane agricoltore o della qualifica di imprenditore agricolo[884].

Le domande di assegnazione dei beni iscritti nelle banche della terra autonomiche sono decise tramite provvedimento dell'ente gestore, da notificare sia ai soggetti interessati sia ai titolari del terreno, al fine di ottenere il consenso espresso dei proprietari[885] oppure di consentire

[881] V. § 2.8 del *Reglament del Banc de Terres de Torrelles de Llobregat*.

[882] Per quanto riguarda l'ultima categoria, nel caso delle microimprese, è previsto un massimo di 10 dipendenti e 2 milioni di euro di fatturato. *Cfr.* l'articolo 3 del *Reglament del Banc de Terres de Les Garrigues*.

[883] L'ULA è stata definita dall'Allegato II al Regolamento (CE) n. 1200/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, *recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1166/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini sulla struttura delle aziende agricole e all'indagine sui metodi di produzione agricola, per quanto riguarda i coefficienti di conversione in unità di bestiame e le definizioni delle caratteristiche*, come «l'occupazione equivalente tempo pieno, ossia il numero totale di ore di lavoro prestate diviso per il numero medio di ore di lavoro prestate all'anno in impieghi a tempo pieno nel paese. Per "tempo pieno" si intendono le ore di lavoro minime stabilite dalle normative nazionali relative ai contratti di lavoro. Se questi non precisano il numero di ore annue, il dato minimo da considerare è di 1 800 ore (pari a 225 giorni di lavoro di 8 ore)».

[884] V. § 2.4 del *Reglament i compromisos del Banc de Terres del Baix Camp*.

[885] Articolo 9.6 del Decreto *Foral* n. 81/2020 della *Diputación Foral* di Biscaglia (Paesi Baschi).

loro di opporsi alla medesima[886]. Nel caso delle banche della terra locali, invece, il contratto è formalizzato dalle parti con l'assistenza del responsabile della banca della terra[887].

Come è stato anticipato, esistono dei casi in cui i beni pubblici iscritti nelle banche della terra possono essere ceduti secondo regimi distinti dalle cessioni temporanee a titolo oneroso, vale a dire la cessione a titolo gratuito e la vendita.

La cessione temporanea a titolo gratuito è regolata dall'articolo 60 della Legge n. 11/2021 della Galizia ma limitatamente a quei terreni iscritti alla banca della terra che appartengono all'ente gestore, come le eccedenze del procedimento di *concentración parcelaria* o le particelle delle quali sia stato accertato l'abbandono. Inoltre, la cessione non può essere praticata a favore di chiunque ma unicamente verso enti pubblici o privati senza scopo di lucro affinché dispongano della terra agroforestale necessaria al compimento di uno scopo di interesse sociale o di miglioramento ambientale compatibile con la natura del terreno[888]. Con le stesse finalità oppure per la realizzazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo rurale, l'articolo 61 ammette la cessione gratuita con trasmissione della proprietà ma solamente quando l'acquirente è un ente pubblico.

L'alienazione a titolo oneroso della proprietà dei beni pubblici, invece, è ammessa tanto dalla normativa galiziana quanto dalla normativa asturiana tramite affidamento diretto o asta pubblica. In particolare, la Comunità Autonoma della Galizia ammette la vendita dei terreni pubblici di titolarità dell'ente gestore, privilegiando l'affidamento diretto sull'asta pubblica. Per espressa previsione dell'articolo 59.4 della Legge autonomica n. 11/2021, infatti, l'asta pubblica deve essere praticata solamente quando non si verifichi nemmeno una delle molteplici circostanze nelle quali è applicabile l'affidamento diretto: la sussistenza di motivi di carattere sociale e ambientale oppure produttivo, la realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo rurale ad opera di enti pubblici ovvero ragioni di impraticabilità dell'affitto a causa della scarsa produttività o della localizzazione del terreno[889].

---

[886] Articolo 54 della Legge n. 11/2021 della Galizia. Peraltro, qualora i proprietari si oppongano per ragioni diverse dalla contestazione delle condizioni dell'affitto stabilite nel provvedimento, il bene può essere escluso dalla banca della terra per un certo periodo.

[887] *Cfr.*: § 4 del *Reglament i compromisos del Banc de Terres del Baix Camp* e articolo 10 del *Reglament del Banc de Terres de Les Garrigues*, https://valencia.consellagrari.com/es/banco-de-tierras/, consultato il 13 febbraio 2023.

[888] Quando si tratta di enti privati, è richiesta la presentazione di un progetto e di una memoria economica da approvare mediante provvedimento dell'AGADER.

[889] La realizzazione dell'asta pubblica è resa nota mediante la pubblicazione di un avviso (articolo 59.3 della Legge della Galizia n. 11/2021). Il procedimento si conclude mediante un documento amministrativo che formalizza l'alienazione, il quale costituisce titolo sufficiente per l'accesso della trasmissione al registro della proprietà (articolo 59.6).

Contrariamente alla disciplina galiziana, la Legge n. 4/1989 del Principato delle Asturie prevede, in via generale, l'assegnazione dei terreni iscritti nella banca della terra tramite il procedimento di asta pubblica e, in via di eccezione, l'affidamento diretto. Questo, difatti, deve essere autorizzato dal Consiglio di Governo su proposta dell'ente gestore nelle seguenti ipotesi alternative: scarso valore del terreno; contiguità del terreno con quello di chi richiede l'acquisizione; omogeneità delle coltivazioni della zona.

Nell'ordinamento giuridico italiano, l'assegnazione ordinaria dei beni iscritti nelle banche della terra regionali è la cessione temporanea a titolo oneroso in regime di affitto –se si tratta di un bene pubblico del patrimonio disponibile o di un bene privato– e di concessione amministrativa –se il terreno rientra nel patrimonio indisponibile o demaniale dell'ente pubblico–[890] per mezzo di procedure ad evidenza pubblica avviate con la pubblicazione di avvisi –se si tratta di beni privati– e bandi –se si tratta di beni pubblici–. In alcuni casi, le leggi regionali prevedono il comodato d'uso per i terreni privati[891] –dunque, la cessione temporanea a titolo gratuito– mentre in linea di principio è esclusa la vendita[892]. Questo regime vale anche per la Banca statale delle terre incolte o abbandonate delle regioni del Sud Italia, prevista dal Decreto legislativo n. 91/2017 (sebbene della categoria dei beni pubblici comprenda solamente quelli demaniali) ma, in questo caso, segue un procedimento nettamente distinto rispetto a quello descritto dalle regioni. Invece, la vendita è ammessa in via esclusiva dalla Banca statale delle terre agricole dell'ISMEA, per l'assegnazione dei suoi beni pubblici[893].

Per quanto concerne la cessione temporanea a titolo oneroso dei beni privati, gli avvisi non stabiliscono un termine massimo per la presentazione delle domande e sottraggono alla procedura di evidenza pubblica gli aspetti principali dell'assegnazione –come la durata del contratto e il prezzo dell'affitto– rimettendoli all'accordo tra le parti[894]; la banca della terra della Regione Abruzzo, invece, esclude completamente l'applicazione di un iter procedimentale[895].

---

[890] Tale regime generale vale tanto per le banche della terra regionali quanto per la Banca statale delle terre incolte o abbandonate delle regioni del Sud Italia, prevista dal Decreto legislativo n. 91/2017, sebbene della categoria dei beni pubblici comprenda solamente quelli demaniali.

[891] *Cfr.*: l'articolo 2, comma 2, lettera d), della Legge Regionale Marche n. 11/2015; l'articolo 1, comma 5, della Legge Regionale Molise n. 16/2014; l'articolo 6, comma 4, della Legge Regionale Liguria n. 4/2014; l'articolo 75, comma 4, della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019.

[892] Tale possibilità, difatti, è prevista solamente dalla banca della terra della Regione Piemonte. V. l'articolo 75, comma 4, della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019.

[893] Come evidenzia STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, pp. 240-241, non è da escludere che il progetto ordinario fosse quello di ammettere anche l'affitto dei beni, il quale è stato ridimensionato in fase applicativa.

[894] L'articolo 4 del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016 specifica che, nel caso dell'affitto dei beni di proprietà privata, è rimessa alle parti la determinazione della durata dei contratti.

[895] Articolo 6, comma 7, del Decreto Regionale Abruzzo n. 2/Reg/2017: «I beni iscritti negli elenchi comunali di proprietà privata sono oggetto di accordi tra proprietari e locatari secondo le regole della Legge n. 203/1982 e

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Nel caso dei beni pubblici, i bandi con i quali sono avviati i procedimenti per l'affitto o concessione dei terreni non differiscono molto da quelli previsti dalle leggi autonomiche: contengono l'offerta di uno o più lotti[896], modalità e termini per la presentazione delle domande, durata dell'assegnazione, prezzo dell'affitto o canone.

La durata massima dell'assegnazione dei beni è in genere pari a 15 anni[897], mentre il canone è calcolato in base al valore agricolo medio (VAM) determinato annualmente dalle commissioni provinciali espropri in base al Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.

Sia che si tratti di terreni pubblici sia che si tratti di terreni privati, le discipline regionali stabiliscono requisiti soggettivi di assegnazione non particolarmente stringenti, nel senso che non sempre è necessario possedere la qualifica di imprenditore agricolo. A parità di domande, è attribuita una premialità ai soggetti, non necessariamente imprenditori agricoli, di età inferiore ai 40 anni[898]. Alcune normative, poi, privilegiano le donne, i disoccupati, coloro che svolgono attività agricola secondo il metodo biologico e integrano in modo sostanziale e continuativo la fornitura di servizi di ristorazione collettiva[899] ovvero chi, tra i partecipanti, offre le migliori

---

successive modificazioni ed integrazioni». È quanto previsto anche dalla disciplina della banca della terra della Provincia Autonoma di Trento: ai sensi dell'articolo 7 dell'Allegato alla D.G.P. n. 303/2017, «coloro che intendono coltivare i terreni inseriti nella Banca della Terra, presa visione degli elenchi pubblicati, contattano direttamente il comune territorialmente competente al fine di avere i dati anagrafici del proprietario delle particelle fondiarie interessate, per un rapporto diretto fra le parti. Qualora venga perfezionato un contratto, il proprietario è tenuto a darne immediata comunicazione al comune dove sono ubicati i terreni, che la trasmette ad APPAG [Agenzia per i pagamenti in agricoltura della Provincia] al fine dell'aggiornamento del fascicolo aziendale della Banca della Terra».

[896] Per esempio, la pubblicizzazione dei terreni inclusi nella banca della terra della Regione Toscana avviene per singoli lotti. V. https://www.artea.toscana.it/sezioni/Evidenza/Testi/TerreToscaneIntro.aspx?sigla=ALL&scaduti=1, consultato il 24 gennaio 2023.

[897] È peculiare l'articolo 202, comma 4, della Legge Regionale Umbria n. 12/2015, il quale stabilisce che, nell'ipotesi di beni di proprietà pubblica, l'affitto o concessione non possa avere una durata inferiore a 20 anni e superiore a 50.

[898] Per esempio, l'articolo 3, comma 3, del DPGR Toscana del 4 marzo 2014, n. 13/R, prevede l'assegnazione innanzitutto a imprenditori agricoli professionali, singoli o associati, e coltivatori diretti, che non abbiano compiuto i 40 anni di età. La Regione Veneto, al paragrafo 3.2 del dell'Allegato A alla DGR del 28 aprile 2015, n. 62, esprime la preferenza per la categoria dei giovani agricoltori ai sensi dell'articolo 2, lettera n), del Regolamento UE n. 1305/2013, vale a dire persone di età non superiore a 40 anni al momento della presentazione della domanda, che possiedono adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capi dell'azienda. L'articolo 6, comma 3, del Regolamento Regionale Molise n. 6/2016, afferma che costituisce premialità per l'assegnazione dei beni richiesti da più soggetti la qualifica di nuova impresa giovanile ossia, in *primis*, i soggetti che, avendo meno di 40 anni e sprovvisti di qualifica imprenditoriale alla data della domanda di assegnazione, si impegnano a conseguirla nei 6 mesi successivi.

[899] La Regione Puglia, all'articolo 8, comma 1, del Regolamento Regionale n. 16/2018, assegna un punteggio

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

soluzioni organizzative e gestionali ai fini della conservazione dell'ambiente e del paesaggio, nonché dell'agricoltura sociale e sostenibile[900]. Contestualmente alla domanda, è richiesta anche la presentazione di un piano di coltivazione che, a seconda delle normative, può apparire sotto la denominazione di «piano colturale», «piano di sviluppo» o «progetto di impiego», contenente la pianificazione dell'attività di recupero produttivo nell'arco temporale dell'assegnazione[901].

Il procedimento si conclude con un provvedimento amministrativo di assegnazione, cui fa seguito un contratto di concessione o di affitto, con cui sono regolati i rapporti tra le parti[902].

Per l'affitto o concessione dei beni di cui alla Banca statale delle terre incolte o abbandonate delle regioni del Sud Italia, il Decreto legislativo n. 91/2017 prescrive ai comuni di pubblicare periodicamente sul proprio sito istituzionale uno o più bandi a ciò preposti. I partecipanti

---

aggiuntivo a: coltivatori diretti, imprenditori agricoli e imprenditori agricoli professionali, singoli o associati; richiedenti con meno di 40 anni alla data di presentazione della domanda di assegnazione; donne; soggetti disoccupati di età superiore a 40 anni. La Legge Regionale Marche n. 11/2015, all'articolo 4, comma 5, stabilisce che nell'assegnazione dei beni inseriti nella banca della terra debbano avere la priorità i progetti che prevedono il coinvolgimento di unità lavorative riconducibili alle seguenti tipologie di soggetti: soggetti che si trovano in condizione di svantaggio occupazionale, come definiti dall'articolo 2, paragrafi 18, 19 e 20 del Regolamento (CE) n. 800/2008; persone svantaggiate, come definite dall'articolo 4 della Legge dell'8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*; soggetti inferiori ai 40 anni di età; soggetti che integrano in modo sostanziale e continuativo nell'attività agricola, condotta secondo i criteri biologici, la fornitura di servizi di ristorazione collettiva, così come definiti dalla normativa statale e regionale vigente; soggetti che operano nelle attività di cui alla lettera t) del comma 1 dell'articolo 2 del Decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 112, *Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106*, che svolgono attività agro-zootecnica e prevedono, nel proprio Statuto, l'inserimento socio lavorativo di persone appartenenti alle fasce deboli.

[900] Articolo 77, comma 2, lettere d) ed e), della Legge Regionale Piemonte n. 1/2019.

[901] *Cfr.*: l'articolo 2, comma 1, del DPGR Toscana n. 13/R/2014; il paragrafo 3.3 dell'Allegato A alla Deliberazione della Giunta Regionale Veneto n. 62/2015; l'articolo 7, comma 3, del Regolamento Regionale Puglia n. 16/2018; l'articolo 5, comma 1, del Regolamento Regionale Abruzzo n. 26/2015. Probabilmente, la richiesta di presentare il piano di coltivazione deriva dagli obblighi imposti dalla Legge n. 440/1978. Difatti, nell'*iter* descritto dalla Legge quadro, la domanda del richiedente deve essere notificata sia al proprietario sia agli aventi diritto, affinché possano chiedere alla Regione, entro il termine da questa stabilito –comunque non inferiore a 45 giorni–, di coltivare direttamente le terre, allegando alla domanda un «piano di sviluppo aziendale». Al verificarsi di questa eventualità, nel caso in cui il piano di coltivazione non sia realizzato nei termini stabiliti dalla Regione, la Legge stabilisce l'assegnazione dei terreni ai soggetti richiedenti, senza che il proprietario possa rinnovare la richiesta di coltivarli direttamente sino alla scadenza dell'assegnazione. Secondo STRAMBI, Giuliana, *ult. op. cit.*, p. 160, ciò è finalizzato ad «evitare che i proprietari ricorrano con astuzia alla facoltà di richiedere di coltivare direttamente la terra (che fino ad allora hanno lasciato incolta, abbandonata o insufficientemente coltivata) per scongiurare l'assegnazione del terreno a terzi richiedenti» Inoltre, continua alle pp. 161-162, il provvedimento di assegnazione non comporta soltanto la risoluzione, senza diritto ad indennità, di qualunque precedente contratto di affitto o di natura associativa, ma anche la nascita di un rapporto di natura pubblicistica tra l'assegnatario e la Regione, avente ad oggetto l'attuazione del piano di sviluppo aziendale, ovvero di un rapporto fra l'assegnatario e il proprietario, regolato dalla disciplina dell'affitto di fondi rustici, contenuta nella Legge n. 11/1971, sull'affitto dei fondi rustici.

[902] In genere, le discipline regionali non prevedono espressamente un obbligo di comunicazione del provvedimento adottato previamente alla stipulazione del contratto. Difatti, solo il paragrafo 3.3 dell'Allegato A alla DGR Veneto n. 682/2015 stabilisce espressamente la comunicazione dell'assegnazione al proprietario e al Comune in cui insiste il lotto.

devono avere un'età compresa tra i 18 e i 40 anni e presentare un progetto volto alla valorizzazione del bene. Nel caso di beni di titolarità privata, il progetto deve indicare anche i dati di identificazione catastale, il proprietario del fondo, gli aventi diritto, l'inesistenza di trascrizioni o iscrizioni sui registri immobiliari pregiudizievoli nell'ultimo ventennio. Il Comune, valutato positivamente il progetto, ne dà comunicazione all'avente diritto, allegando una proposta irrevocabile di contratto di affitto sottoscritta dal richiedente. Nel caso in cui l'avente diritto presti il suo consenso, il Comune adotta gli atti di competenza idonei a consentire l'esecuzione del progetto per un periodo pari a quello del contratto di affitto[903]. Nel caso dei beni pubblici, sono avvantaggiati i progetti di riuso di immobili dismessi con esclusione di ulteriore consumo di suolo non edificato, elevati standard di qualità architettonica e paesaggistica. Il provvedimento di concessione, della durata massima di 9 anni, immette il beneficiario nell'uso dell'immobile, gli attribuisce l'obbligo di svolgere le attività stabilite nel progetto, la detenzione del bene e la facoltà di godere e trasformare materialmente quest'ultimo conformemente al progetto[904].

Come si è anticipato, i beni di cui alla Banca delle terre agricole dell'ISMEA sono assegnati mediante procedura competitiva di vendita senza incanto, alla quale possono partecipare tutti i soggetti in possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità stabiliti dall'ISMEA. Il procedimento è avviato con la pubblicazione di un avviso contenente l'indicazione dei terreni oggetto di vendita ed il valore a base d'asta. Decorso il termine per l'invio delle manifestazioni di interesse, l'ISMEA, con lettera d'invito, invita i soggetti interessati in possesso dei requisiti di partecipazione a presentare le offerte economiche, corredate da deposito cauzionale pari al 10% del valore a base d'asta, entro e non oltre 45 giorni dall'invio della lettera di invito. Dopodiché, una Commissione appositamente nominata procede ad aprire le offerte pervenute in seduta pubblica. Per i primi tre tentativi di vendita, risulta aggiudicatario colui che offre il prezzo più elevato rispetto alla base d'asta. Per il quarto incanto, invece, sono ammesse offerte libere sia in rialzo che in ribasso rispetto al valore a base d'asta purché al di sopra di un valore minimo. Al provvedimento di aggiudicazione segue la stipulazione del contratto di vendita con contestuale corresponsione del prezzo in un'unica soluzione[905].

---

[903] *Cfr.* articolo 3, commi 8 e 9, del Decreto-legge n. 91/2017.

[904] *Cfr.* articolo 3, commi 5 e 6, del Decreto-legge n. 91/2017.

[905] *Cfr. Criteri per la vendita dei terreni nell'ambito della "Banca delle terre agricole"*, approvati con delibera del Consiglio di Amministrazione dell'ISMEA del 23 novembre 2022, n. 57, https://www.ismea.it/flex/TemplatesUSR/assets/bta/Criteri-per-la-vendita-dei-terreni-ISMEA.pdf, consultato il 24 agosto 2023.

2.3.3. La banca delle aziende agricole

2.3.3.1. Natura

La banca delle aziende agricole è uno strumento derivato dal diritto francese, simile ad un registro giuridico-amministrativo delle aziende agroforestali che si rendono disponibili per il trasferimento.

La natura di tale strumento può essere dedotta dal fatto che la legge istitutiva –la Legge n. 11/2021 della Comunità Autonoma della Galizia–: definisce il *Banco de Explotaciones de Galicia* come uno strumento pubblico di intermediazione[906], prevede la gestione in forma integrata e coordinata con la banca della terra[907], indica tra le sue funzioni l'elaborazione e la pubblicazione di un elenco aggiornato delle aziende che, per ragioni di età delle persone titolari, per le difficoltà di gestione o per altre circostanze, siano integrate volontariamente nella banca delle aziende agricole[908]. Questo strumento, a distanza di 2 anni dall'emanazione della Legge autonomica sul recupero della terra agricola, non è ancora operativo ma dalle ultime notizie pare che un'applicazione informatica, avvalendosi dei dati sulle aziende agricole ed un visore geografico, costituirà una delle modalità di accesso[909].

2.3.3.2. Oggetto

Oggetto della banca delle aziende agricole sono: le aziende agroforestali iscritte su iniziativa volontaria dei titolari che, per ragioni come età avanzata o difficoltà di gestione, non intendono proseguire l'attività; le aziende agroforestali iscritte d'ufficio dall'amministrazione quando, pur avendo beneficiato di aiuti pubblici destinati espressamente dalla relativa normativa al loro miglioramento, sono incapaci di accreditare la continuità dell'attività[910].

Le aziende agroforestali comprendono: gli immobili rustici e qualunque altro immobile oggetto di sfruttamento agroforestale; le costruzioni e le installazioni agroforestali, incluse quelle di natura industriale; il bestiame, i macchinari, gli attrezzi e gli altri beni mobili integrati nell'azienda e ad essa destinati; i diritti e gli obblighi del titolare che sono legati all'azienda. Tra questi, sono compresi: i beni e i diritti di natura immateriale e i segni distintivi, come la ragione sociale e la ditta; il marchio e l'appartenenza a denominazioni di origine e ad altre

---

[906] Articolo 15 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[907] Articolo 39.1 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[908] Articolo 39.2, lettera a) della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[909] V. https://www.campogalego.es/este-ano-pondremos-en-marcha-el-banco-de-explotaciones/, consultato il 5 maggio 2023.

[910] Articolo 40.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

indicazioni geografiche protette; i marchi di produzione biologica e integrata, l'adesione ad un sistema di certificazione forestale sostenibile, i diritti sulle varietà vegetali e i diritti di produzione[911].

2.3.3.3. Modalità di gestione

L'ente gestore della banca delle aziende agricole è l'ente strumentale denominato *Agencia Gallega de Desarrollo Rural* (AGADER). AGADER è stata creata dalla *Disposición adicional sexta* della Legge della Galizia del 28 dicembre 2000, n. 5, *de Medidas Fiscales y de Régimen Presupuestario y Administrativo*, come ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria che avrebbe adeguato la sua attività al diritto privato. Questa figura, in origine riconducibile all'*entidad pública empresarial*, è stata poi trasformata dalla Legge della medesima Comunità Autonoma del 17 dicembre 2010, n. 16, *de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia*, in un'agenzia pubblica autonomica. Tuttavia, lo Statuto dell'AGADER non è ancora stato adeguato a questa sua nuova natura giuridica, lasciando l'ente in una sorta di limbo.

2.3.3.4. Finalità

La banca delle aziende agricole ha una finalità prettamente sociale: garantire la continuità delle aziende agricole e, in questo modo, lottare contro lo smantellamento delle medesime e contro l'abbandono sopravvenuto delle terre che ne fanno parte[912]. Secondo MIGUEZ MACHO, la banca delle aziende agricole ha un maggiore potenziale della banca della terra nel contrasto dello spopolamento rurale in quanto, favorendo il ricambio generazionale nelle aziende agricole, permette il mantenimento dell'attività delle medesime e della popolazione loro associata[913].

2.3.3.5. Aspetti procedimentali

La finalità sociale della banca delle aziende agricole è perseguita agevolando l'incontro tra i titolari delle aziende agroforestali che, volontariamente o forzosamente, abbandonano l'attività e le persone interessate a proseguirla. Secondo le indicazioni del legislatore autonomico, la funzione di intermediazione dovrebbe essere favorita dalla pubblicazione di un

[911] Articolo 40.3 della Legge della Galizia n. 11/2021.
[912] Articolo 15 della Legge n. 11/2021 della Galizia.
[913] MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 349.

elenco delle aziende iscritte alla banca, mettendo a disposizione tutte le informazioni che possono essere utili alla stipulazione dei contratti di cessione dell'uso o di altri diritti sulle aziende[914]. Gli aspetti procedimentali, dunque, si arrestano alla fase di iscrizione: i negozi giuridici per la trasmissione della titolarità dell'azienda sono rimessi all'autonomia delle parti. Al massimo, le persone interessate all'affitto, permuta, acquisizione ecc. possono usufruire del servizio di intermediazione offerto dal *Banco de Explotaciones* con i capi delle aziende incluse per ottenere la conclusione del contratto[915].

Nei procedimenti su iniziativa del titolare, la domanda di iscrizione deve essere accompagnata da una dichiarazione giurata della veridicità dell'informazione messa a disposizione[916]. La presentazione della domanda comporta automaticamente l'incorporazione dell'azienda al *Banco de Explotaciones* e l'autorizzazione alla messa a disposizione dei dati forniti alle terze persone interessate[917]. La permanenza massima dell'azienda nel registro è pari a 2 anni, contati a partire dalla data di abbandono dell'attività[918].

Quanto al servizio di intermediazione, la persona interessata ad una specifica azienda agricola iscritta alla banca può rivolgersi all'AGADER, presentando un'apposita domanda ed eventualmente proponendo un prezzo di compravendita, affitto, permuta o qualunque altro negozio giuridico[919].

2.3.4. I poligoni agroforestali

2.3.4.1. Natura

I poligoni agroforestali sono progetti pubblici che, grazie al finanziamento offerto da soggetti privati interessati al recupero produttivo di grandi estensioni di terreno o da soggetti pubblici che intendono perseguire un fine sociale, riuniscono singole particelle in stato di *abandono*, *infrautilización* o suscettibili di ottimizzazione in modo tale da creare ampie aree ad uso agricolo[920]. Questa figura è stata creata dalla Legge della Galizia n. 11/2021 come

[914] Articolo 39.2, lettere a) e b), della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[915] Articolo 40.1 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[916] Articolo 40.1 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[917] Articolo 40.2 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[918] Articolo 40.1 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[919] Articolo 41 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[920] V. l'articolo 4, lettera k), della Legge della Galizia n. 11/2021. Sui poligoni finanziati da soggetti pubblici per il perseguimento di un fine sociale, l'articolo 100, lettera b), della Legge n. 11/2021 della Galizia stabilisce che l'AGADER possa sovvenzionare i progetti in cui la terra costituisce il fattore di produzione di iniziative formative

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

evoluzione dei precedenti progetti pilota chiamati *proyectos de movilización de tierras*, previsti dall'articolo 47*bis* della ormai abrogata Legge della Galizia del 13 ottobre 2011, n. 6, *de movilidad de tierra*, introdotti per la prima volta con la Legge del 26 dicembre 2018, n. 3, *de medidas fiscales y administrativas*[921].

2.3.4.2. Oggetto

I poligoni agroforestali hanno ad oggetto una superficie minima di terreno pari a 10 ettari, salvo circostanze eccezionali di carattere ambientale, agroforestale o socioeconomico atte a giustificare la perimetrazione di un'area di dimensioni inferiori[922]. Questa superficie: dal punto di vista della titolarità, è composta per il 70% da particelle fondiarie i cui titolari hanno prestato il loro consenso al progetto; dal punto di vista delle caratteristiche, è composta per il 50% da particelle fondiarie in condizioni di *abandono* o *infrautilización*[923]. Sono definite *abandonadas* le terre agroforestali nelle quali non si realizza alcun tipo di attività agricola, zootecnica o forestale e che presentano una copertura spontanea di tipo erbaceo, arbustivo o arboreo sulla maggior parte della loro superficie[924]. L'*infrautilización*, invece, connota i terreni la cui attività non coincide con l'uso agricolo o forestale stabilito dal *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia* –strumento pianificatorio degli usi del territorio rurale, regolato dalla medesima Legge– e quei terreni che non sono stati messi in produzione alle condizioni stabilite dalla dichiarazione di pubblica utilità e sociale interesse emanata dal Consiglio della *Xunta de Galicia*[925], la quale costituisce atto preliminare alla costituzione del poligono[926]. L'inserimento di un appezzamento nel perimetro del poligono agroforestale può prescindere dalla sua buona capacità produttiva, essendo sufficiente che manifesti valori ambientali, patrimoniali o paesaggistici in fase di deterioramento per effetto dell'abbandono[927].

L'oggetto del poligono agroforestale differisce parzialmente nel caso dei poligoni tagliafuoco, cioè di aree finalizzate a generare una discontinuità della biomassa in modo tale da

---

o produttive di carattere sociale, le quali mirano al recupero di terra abbandonata tramite l'inserimento delle frange più deboli della popolazione nel mercato del lavoro (persone e gruppi di persone a rischio di esclusione sociale, giovani e donne) oppure di quelli destinati all'accesso agroforestale di donne vittime di violenza di genere, disoccupati di lunga durata o di età superiore a 45 anni.

[921] Per un approfondimento sugli antecedenti dei *polígonos agroforestales*, si rinvia a MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, pp. 344 e ss.

[922] V. gli articoli 84.1, lettera a), e l'articolo 104.2, lettera a), della Legge della Galizia n, 11/2021.

[923] Articolo 68.1 e 68.2 della Legge n. 11/2021 della Galizia.

[924] Articolo 4, lettera q), della Legge della Galizia n. 11/2021.

[925] Articolo 4, lettera r), della Legge della Galizia n. 11/2021.

[926] Articolo 68.5 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[927] Articolo 67.2.

rallentare o attenuare l'avanzamento degli incendi mediante l'insediamento dell'attività agricola, zootecnica o forestale più idonea a questo scopo[928]: tali strumenti non applicano il requisito del 70% del consenso da parte dei titolari dei terreni inclusi nel perimento del progetto né richiedono necessariamente che il 50% della superficie sia in stato di abbandono o sottoutilizzo[929].

2.3.4.3. Finalità

Come le banche della terra, i poligoni agroforestali perseguono finalità produttive, ambientali e sociali.

Il loro obiettivo prioritario è recuperare l'attività di sfruttamento agricolo o forestale di aree dotate di buona capacità produttiva che, con il tempo, sono state abbandonate o sottoutilizzate[930]. In via eventuale, a questo obiettivo prioritario può essere associata la realizzazione di un obiettivo ambientale: difatti, oltre al miglioramento della struttura territoriale delle aziende esistenti o l'avviamento di nuove iniziative produttive, è prevista l'ulteriore opzione di rendere compatibile l'uso produttivo con la salvaguardia dei valori ambientali, patrimoniali e paesaggistici di aree non necessariamente dotate di capacità produttiva[931]. Allo stesso modo, è possibile associare il recupero produttivo ad una finalità sociale: la terra può costituire il fattore di produzione di iniziative formative o produttive di carattere sociale, le quali mirano al recupero di terra abbandonata tramite l'inserimento delle frange più deboli della popolazione nel mercato del lavoro, ossia persone e gruppi di persone a rischio di esclusione sociale, giovani e donne[932]. Ad ogni modo, nel *genus* dei poligoni agroforestali, si distinguono i poligoni tagliafuoco per il perseguimento di finalità prettamente ambientali, ossia la prevenzione degli incendi mediante l'insediamento dell'attività agricola, zootecnica o forestale più idonea a tale scopo.

Alla luce di questo quadro delle finalità, l'attività dei poligoni agroforestali è certamente condizionabile da considerazioni di carattere economico, ambientale e sociale. Tuttavia, trova conferma l'esistenza di quella scala valoriale, già emersa nella trattazione delle finalità delle banche della terra, in cui l'uso produttivo è gerarchicamente sovraordinato alle finalità ambientali e sociali. Di conseguenza, se il progetto del poligono agroforestale si imbattesse in un'area dotata di buona capacità produttiva, la considerazione degli interessi ambientali e

[928] Sulla definizione di area tagliafuoco, v. l'articolo 4, lettera d), della Legge della Galizia n. 11/2021.
[929] Articolo 68.1 e 68.2 della Legge della Galizia n. 11/2021.
[930] Articolo 67.1.
[931] Articolo 67.2.
[932] Articolo 67.3.

sociali sembrerebbe poter essere omissibile. Ad esempio, si osserva che la preoccupazione di rendere compatibili le esigenze della produzione con la salvaguardia dei valori ambientali emerge solamente quando la terra non è dotata di una buona capacità produttiva.

2.3.4.4. Aspetti procedimentali

Come afferma MIGUEZ MACHO, il procedimento per l'approvazione del poligono agroforestale è estremamente complesso[933]. Infatti, sono previste due tipologie di procedimento –ad iniziativa pubblica e ad iniziativa privata– caratterizzate da una molteplicità di sub-procedimenti il cui avvio è accordato da AGADER[934].

I procedimenti ad iniziativa pubblica devono concernere prioritariamente: le zone di *concentración* o *restructuración parcelaria* caratterizzate da un abbandono superiore alla metà della loro superficie; le aree in cui sin dal principio esiste il consenso alla costituzione del poligono da parte dei titolari dei terreni che, complessivamente, formano il 70% della sua superficie; le aree tagliafuoco[935]. I poligoni agroforestali tagliafuoco si distinguono dal punto di vista procedimentale perché sono esclusivamente di iniziativa pubblica[936].

Una volta avviato il procedimento per l'approvazione del poligono agroforestale comune, i servizi tecnici dell'AGADER devono elaborare uno studio di fattibilità contenente: la fissazione del perimetro del poligono; la determinazione del grado di *abandono* e *infrautilización*, senza pregiudizio del possibile distinto contenuto della risoluzione conclusiva dei corrispondenti procedimenti dichiarativi; l'identificazione degli usi e delle attività ammissibili secondo le direttrici del *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales* della Galizia oppure, nel caso di mancata elaborazione dello stesso, di un catalogo parziale, redatto appositamente per l'area oggetto di perimetrazione; il documento ambientale, con i contenuti di cui alla Legge del 9 dicembre 2013, n. 21, *de evaluación ambiental*, o della normativa sostitutiva; l'analisi del valore dei terreni in vista di una loro possibile cessione in proprietà o affitto; la superficie minima del poligono; il calcolo della vita utile del progetto in relazione alla durata dei cicli produttivi[937].

Dopodiché, su proposta del direttore dell'agenzia, il governo autonomico emana la dichiarazione di pubblica utilità e sociale interesse del poligono agroforestale, con la quale

---

933 MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 347.

934 V. l'articolo 83.1 e 103. 1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

935 Articolo 70.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

936 Articolo 69.3 della Legge della Galizia n. 11/2021.

937 Articolo 84 della Legge della Galizia n. 11/2021.

l'AGADER è autorizzata sia a redigere il progetto di base del poligono sia ad eseguire i procedimenti di *investigación de la titularidad* e dichiarativi dell'abbandono[938].

Il progetto di base consta di: studio di fattibilità; revisione delle particelle fondiarie coinvolte e determinazione dei terreni in presunto stato di *abandono* o *infrautilización*; delimitazione dei terreni esclusi dal perimetro per ragioni produttive, ambientali e paesaggistiche, culturali e residenziali; *investigación de la titularidad*[939]; impegni di adesione al progetto da parte dei proprietari e di quanti vantano diritti di uso sui fondi ivi inclusi, i quali devono corrispondere ad almeno il 70% della superficie totale; proposta di ristrutturazione della proprietà del poligono agroforestale[940]. Quest'ultima è formulata sulla base dei cosiddetti impegni di adesione: una volta ottenuto il consenso dei titolari delle particelle che, complessivamente costituiscono il 70% della superficie del poligono, i restanti titolari possono scegliere di mantenere e mettere in produzione il proprio terreno in maniera individuale per tutta la durata del progetto, conformemente alle buone pratiche agroforestali stabilite nella dichiarazione di pubblica utilità e sociale interesse, oppure firmare un compromesso di vendita, permuta o affitto a favore del soggetto che, tramite l'espletamento di una procedura di evidenza pubblica, risulta incaricato di eseguire il progetto. Nel caso in cui il restante 40% dei titolari non opti per alcuna di queste alternative, l'AGADER dichiara lo stato di abbandono o sottoutilizzo del fondo e propone alla *consejería* competente in materia di sviluppo rurale lo svolgimento del procedimento dichiarativo dell'inadempimento della funzione sociale della proprietà. L'avvio di tale procedimento comporta l'intimazione verso i titolari ad accettare una delle opzioni messe a disposizione o presentare memorie nel termine di 15 giorni con l'avvertimento che, in caso contrario, la dichiarazione di inadempimento della funzione sociale della proprietà determina l'espropriazione e l'incorporazione del terreno nella banca della terra per la cessione in affitto dell'appezzamento all'esecutore del progetto[941].

Una volta approvato il progetto di base da parte del Presidente dell'AGADER, il poligono è formalmente costituito[942]. A questo punto, è aperto un termine di 15 giorni per la presentazione delle proposte esecutive da parte dei privati –cosiddetti agenti promotori produttivi–, conformemente al bando di gara approvato dalla presidenza dell'AGADER[943]. Ai sensi della normativa, i criteri di selezione stabiliti dai singoli bandi devono ponderare una serie

[938] Articolo 85 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[939] Il procedimento di *investigación de la titularidad* è quello descritto nel paragrafo 2.3.2.5.1. come possibile premessa per l'iscrizione di un terreno nella banca della terra.

[940] Articolo 86 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[941] Articolo 92.

[942] Articolo 96.

[943] Articolo 97.1.

di aspetti, quali: l'offerta di prezzo per l'affitto o la vendita dei terreni inclusi nel perimetro del progetto; l'applicazione di misure di accesso alla terra a favore di giovani agricoltori, disoccupati o donne vittime di violenza di genere; la presentazione di proposte che tendono ad incrementare la capacità produttiva e le economie di scala dei produttori già insediati nelle zone di influenza del poligono; il carattere innovativo dell'uso produttivo proposto, così come l'integrazione di metodi di produzione sostenibili; l'impegno da parte dell'agente promotore a risiedere nel Comune ove è collocato il poligono o nei comuni limitrofi ecc.[944].

La normativa si premura di specificare che la presentazione della proposta esecutiva comporta l'accettazione incondizionata del bando, compreso l'impegno di acquistare od affittare la totalità dei terreni di cui agli impegni di adesione[945]. Tuttavia, per impedire il fenomeno dell'accaparramento delle terre, il bando deve anche fissare limiti quantitativi alla percentuale dell'area del poligono della quale un agente promotore può divenire titolare e, al fine di evitare l'elusione di questa regola, deve stabilire l'obbligo di sottoporre ad autorizzazione dell'AGADER qualunque cambiamento nella titolarità delle partecipazioni nel progetto[946].

Gli aggiudicatari, ossia l'agente o gli agenti promotori selezionati sulla scorta dei criteri stabiliti nel bando, devono redigere un progetto tecnico di esecuzione delle opere necessarie allo svolgimento del poligono agroforestale, sulla base del progetto di base, sottoposto all'approvazione dell'AGADER[947]. Nel caso dei poligoni tagliafuoco, quando nessun privato sia disposto a collaborare, è attribuita all'AGADER la facoltà di eseguire direttamente il progetto[948].

Nei procedimenti ad iniziativa privata, uno o più agenti promotori produttivi presentano un'istanza all'AGADER, contenente: l'identificazione del perimetro e degli obiettivi del poligono agroforestale, specificando le coltivazioni e gli usi produttivi da mettere in pratica; la documentazione che attesta il consenso da parte dei proprietari o dei titolari di diritti di uso dei terreni pari al 70% della superficie; quando necessario, il documento ambientale ai sensi della Legge statale n. 21/2013, relativa alle valutazioni ambientali; un piano aziendale che accrediti la fattibilità economica e tecnica del progetto[949].

---

[944] Articolo 95.2.
[945] Articolo 97.3.
[946] Articolo 98.
[947] Articolo 99.
[948] Articolo 102.2, lettera e), n. 3.
[949] Articolo 103.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

I servizi tecnici dell'AGADER, attraverso un proprio studio di fattibilità, simile a quello elaborato dalla medesima agenzia nei procedimenti ad iniziativa pubblica, verificano il rispetto dei requisiti relativi al perimetro, al grado di abbandono e all'eventuale accaparramento delle terre stabiliti dalla Legge[950]. In caso di esito positivo, il governo autonomico emana la dichiarazione di pubblica utilità e sociale interesse[951].

A questo punto, gli agenti promotori produttivi devono redigere e presentare il progetto del poligono agroforestale, avente gli stessi contenuti del progetto di base e del progetto tecnico di esecuzione previsti nell'ambito del procedimento ad iniziativa pubblica[952]. L'AGADER, ai fini della redazione del progetto del poligono agroforestale, verifica le dimensioni e la localizzazione delle particelle, così come ricerca la titolarità degli appezzamenti che rientrano nel progetto del poligono agroforestale conformemente al procedimento di *investigación de la titularidad*. Una volta trascorso un periodo di pubblicità delle azioni contenute nel progetto, l'AGADER procede all'approvazione del poligono agroforestale[953]. In questo caso, non essendo necessaria la selezione di un aggiudicatario, si passa direttamente alla fase esecutiva.

2.3.5. Le aldea modello

2.3.5.1. Natura

L'*aldea* è un insediamento umano composto da pochi abitanti e localizzato generalmente nelle aree rurali. Questa forma di aggregazione, la cui organizzazione del territorio corrisponde a criteri germanici, è sopravvissuta al trascorrere del tempo nelle zone colpite da dispersione abitativa, come quelle dal clima oceanico dell'Europa (Galizia, Asturie, Bretagna ecc.). Nella Comunità Autonoma della Galizia, le aldea non rientrano nella normazione di cui all'articolo 24*bis* della Legge statale n. 7/1985, regolatrice delle basi del regime locale, che definisce le aldea come forme di organizzazione decentrata del Comune per la gestione di nuclei di popolazione separati, aventi la denominazione tradizionale di *caseríos*, *parroquias*, *aldeas*, *barrios*, *anteiglesias*, *concejos*, *pedanías*, ecc., la cui disciplina è affidata alla competenza del legislatore autonomico. Dunque, per la Galizia, le aldea hanno un significato prettamente geografico e non anche amministrativo.

L'articolo 47*ter* della ormai abrogata Legge della Galizia n. 6/2011, n. 6, introdotto dall'articolo 18.2 della Legge del 23 dicembre 2019, n. 7, *de medidas fiscales y administrativas*,

[950] Articolo 104.
[951] Articolo 105.
[952] Articolo 106.
[953] Articolo 109 della Legge della Galizia n. 11/2021.

creò il pubblico programma delle aldea modello come complesso di interventi, pubblici e privati, per il recupero della capacità agronomica dei terreni che circondano le aldea, al fine di proteggere i loro nuclei di popolazione dagli incendi forestali. La nuova Legge autonomica n. 11/2021 ha mantenuto tale strumento ma ha ampliato il contenuto del relativo programma, giacché l'insieme degli interventi stabiliti e disciplinati dalla normativa non concernono tanto la prevenzione degli incendi –per la quale sono stati creati i poligoni agroforestali tagliafuoco–[954], bensì l'agricoltura di produzione e lo sviluppo del settore agro-alimentare, nonché la riabilitazione ed il recupero architettonico ed urbanistico[955].

2.3.5.2. Oggetto

Il complesso delle misure che compongono il programma –essenzialmente, un progetto di governo produttivo ed un piano di dinamizzazione– ha ad oggetto non soltanto le aree agricole *stricto sensu* ma si estende sino al nucleo abitativo, abbracciando l'intero territorio dell'aldea.

Nello specifico, il progetto di governo produttivo, cioè il documento tecnico che individua i lavori e le infrastrutture necessari alla messa in produzione del suolo rustico conformemente agli usi produttivi più idonei al suo sfruttamento[956], concerne una superficie agricola della quale il 70% appartiene a soggetti che hanno prestato il consenso al progetto e per il 50% da terre in condizioni di abbandono o sottoutilizzo[957]. La normativa, inoltre, richiede specificamente che la maggior parte delle particelle agricole incluse nel perimetro dell'aldea modello sia dotata di buone caratteristiche produttive[958], ossia di alta capacità produttiva[959].

Il piano di dinamizzazione, invece, è uno strumento di pianificazione preposto alla formulazione di un programma pluriennale di azioni pubbliche e private di livello architettonico e tecnologico –come il miglioramento dell'abitabilità degli edifici, secondo criteri di efficienza energetica ed integrazione paesaggistica–, economico –come l'insediamento di sistemi alimentari locali e canali corti di commercializzazione, la promozione di strategie per la generazione del valore aggiunto nei prodotti agroalimentari– e ambientale –la pianificazione di modelli di negozio locale sostenibili o lo sviluppo di soluzioni basate sulla natura– sul *suelo de*

---

[954] V. *supra* il paragrafo 2.3.4.4 del presente Capitolo.

[955] V. l'articolo 4, lettera c), della Legge della Galizia n. 11/2021. *Cfr.* MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, pp. 348-349.

[956] Articolo 113 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[957] Articolo 111.1, lettere a) e c) della Legge della Galizia n. 11/2021. Sulla definizione di *abandono* e *infrautilización*, si rinvia *supra* al paragrafo 2.3.4.2 del presente Capitolo.

[958] Articolo 111.1, lettera d) e l'articolo 113 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[959] Articolo 79.2 della Legge della Galizia n. 11/2021.

núcleo rural[960]. Questa tipologia di suolo, non previsto dalla legislazione urbanistica statale, è stata identificata dall'articolo 23 della Legge del 10 febbraio 2016, n. 2, *de suelo*, della Comunità Autonoma della Galizia, come quelle aree del territorio che servono da supporto ad un insediamento di popolazione isolato, identificabile e differenziato amministrativamente nei censimenti e nelle liste ufficiali, che la pianificazione definisce e delimita tenendo conto del numero di edifici, la densità degli alloggi, il grado di edificazione e, a seconda dei casi, la tipologia tradizionale dei telai e delle costruzioni presenti. In sostanza, il *suelo de núcleo rural* delimita il centro abitato dell'aldea.

2.3.5.3. Finalità

L'obiettivo ultimo di questo strumento è quello di permettere il recupero demografico ed il miglioramento della qualità di vita degli abitanti delle aldea[961]. È per tale ragione che, come emerso dal paragrafo precedente, la peculiarità delle aldea modello rispetto alle altre iniziative analizzate è quella di includere ma oltrepassare i confini dell'agrarietà.

Le aldea modello condividono con i poligoni agroforestali e le banche della terra la finalità di recuperare l'uso produttivo di terre agroforestali dotate di alta capacità produttiva che, con il tempo, sono cadute in uno stato di abbandono o sottoutilizzo[962]. Tuttavia, nel perseguimento di questa finalità, viene in rilievo in misura più forte la considerazione dell'interesse ambientale: ai sensi della normativa autonomica, non è consentito realizzare nuove infrastrutture agricole, se non per motivi eccezionali debitamente giustificati, mentre le colture e gli usi delimitati dal progetto di governo produttivo devono essere sviluppati sempre mediante metodi e tecniche di produzione sostenibile[963]. D'altronde, anche le colture e gli usi selezionati a monte non devono comportare un danno sociale o ambientale[964]. Pertanto, l'interesse ambientale sembra costituire un vincolo all'operato tanto dell'amministrazione quanto dei privati che eseguono il progetto.

---

[960] Articolo 118 della Legge della Galizia n. 11/2021. Gli elementi minimi di tali piani, previsti dall'articolo 119 della Legge n. 11/2021, sono: delimitazione dell'ambito oggetto di azione; descrizione degli obiettivi perseguiti; diagnosi dei problemi; proposta di intervento, con la specificazione delle misure che si intendono adottare; memoria di fattibilità economica contenente la formulazione del programma di investimenti pubblici e privati per la realizzazione degli interventi previsti dal piano; analisi della possibile efficacia delle misure proposte rispetto ai fini perseguiti; programma di monitoraggio e valutazione delle azioni; meccanismi per promuovere la partecipazione sociale della popolazione e delle figure rappresentative della medesima nonché *governance* dell'aldea modello.

[961] Articolo 79.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[962] Articolo 79.2 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[963] Articolo 79.3 e 79.4 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[964] Articolo 113.2, lettera c), della Legge della Galizia n. 11/2021.

Dai criteri che devono essere valutati nella selezione delle proposte di valorizzazione delle singole particelle incorporate nell'aldea modello, emerge anche e soprattutto una finalità sociale: bisogna tenere conto di quelle che integrano l'impegno, da parte del proponente, di risiedere nell'aldea o nel territorio del Comune ove questa è collocata o dei comuni limitrofi[965]. A queste proposte, infatti, l'articolo 116.3, lettera f), della Legge n. 11/2021 della Galizia prevede di attribuire il massimo punteggio. Ancora, bisogna dare la priorità alle iniziative che incorporano nell'attività agricola persone giovani e donne capo o co-titolari d'azienda e a tutte quelle che favoriscono l'accesso alla terra di altre categorie svantaggiate[966].

Sul territorio urbanizzato, invece, il recupero demografico ed il miglioramento della qualità della vita dovrebbe dipendere dalla riabilitazione e dal recupero architettonico ed urbanistico dell'insediamento abitativo, nonché dalla promozione dell'impiego[967]. Tuttavia, in considerazione del tenore letterale della norma sui principi generali dell'aldea modello, il piano di dinamizzazione che stabilisce le azioni a ciò orientate sembrerebbe integrare il programma dell'aldea modello solo in via eventuale: l'amministrazione ha la possibilità –e non l'obbligo– di associare lo strumento di pianificazione citato alla dichiarazione di un'aldea modello[968].

2.3.5.4. Aspetti procedimentali

Il procedimento per la dichiarazione di un'aldea modello è avviato su iniziativa dei comuni interessati tramite la presentazione: dell'apposita domanda presso l'AGADER; di una proposta di perimetro; della documentazione che attesta il consenso dei titolari delle particelle ivi incluse corrispondenti al 70% della superficie totale. In particolare, i proprietari che intendano recuperare l'uso produttivo del terreno mediante cessione a terzi devono esprimere l'impegno, del quale dare contezza in questa fase iniziale del procedimento, ad iscrivere i propri terreni nella banca della terra per l'affitto, della durata minima di 10 anni, agli esecutori del progetto di governo produttivo. Contestualmente, il Comune deve anche accreditare: l'adesione al sistema pubblico di gestione della biomassa nelle fasce secondarie –un insieme di particelle strategicamente localizzate intorno alle abitazioni nelle quali, mediante tecniche silvicole, la biomassa è tenuta sotto controllo al fine di prevenire la formazione degli incendi– regolato dall'articolo 21*quater* della Legge autonomica n. 3/2007; lo stato di abbandono o sottoutilizzo

[965] Articolo 116.3, lettera f), della Legge della Galizia n. 11/2021.
[966] Articolo 116.3, lettere h) e j).
[967] Articolo 79.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.
[968] Articolo 79.5 della Legge della Galizia n. 11/2021.

del 50% del suolo rustico interessato e la presenza di buone caratteristiche produttive nella maggior parte dei terreni all'interno del perimetro[969].

Se la verifica ha esito positivo, l'AGADER propone al governo autonomico di emanare la dichiarazione di pubblica utilità e sociale interesse dell'aldea modello con la quale, oltre ad essere riconosciuta l'esistenza di ragioni di interesse pubblico alla base dell'attivazione dello strumento, si delimita il perimetro di azione, si autorizzano la redazione del progetto di governo produttivo e l'esecuzione dei procedimenti di *investigación de la titularidad*[970].

A questo punto, una volta dichiarata la pubblica utilità ed il sociale interesse dell'iniziativa e iscritti i terreni interessati nella banca della terra, il personale tecnico dell'AGADER competente in materia agro-zootecnica o forestale procede all'elaborazione del progetto di governo produttivo e, in via eventuale, alla sottoposizione di quest'ultimo al procedimento di valutazione ambientale previsto dalla citata Legge statale n. 21/2013[971].

Trascorso un periodo di informazione pubblica, l'AGADER approva il progetto di governo produttivo ed emana il bando per la selezione delle proposte relative alla valorizzazione delle particelle incorporate nell'aldea modello in modo tale che, complessivamente, coprano l'intera area del progetto[972]. Una volta conclusa la gara, si procede alla firma dei contratti di affitto con la persona o le persone che hanno formulato la proposta selezionata[973].

Come anticipato, nell'ambito del programma delle aldea modello, associare un piano di dinamizzazione al progetto di governo produttivo costituisce un'eventualità, la cui realizzazione è subordinata alla volontà dei comuni. Difatti, i comuni decidono di elaborare il progetto del piano di dinamizzazione e lo trasmettono all'AGADER –soggetto responsabile del procedimento di approvazione–, la quale rimette la documentazione ai vari dipartimenti del governo autonomico coinvolti nel piano per l'emanazione di un parere nel periodo di un mese.

---

[969] Articolo 111.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[970] Articolo 112 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[971] Articoli 114 e 115.

[972] Articolo 116.2.

[973] Articolo 116.3. L'articolo 123 della Legge della Galizia n. 11/2021, nell'ipotesi in cui non sia presentata alcuna proposta, prevede la possibilità di creare degli spazi agricoli di sperimentazione: aree precipuamente destinate alla formazione dei giovani e alla sperimentazione del proprio modello di impresa (articolo 122). In particolare, lo spazio fisico, gli attrezzi e le infrastrutture dovrebbero essere calibrati sulla novità ed innovatività dei progetti (articolo 122, lettera a)), mentre dovrebbero essere prioritariamente promossi la bioeconomia circolare, le catene corte di commercializzazione ed i modelli agro-ecologici (articolo 122, lettera d)). A livello procedimentale, l'articolo 125 della Legge della Galizia n. 11/2021 stabilisce che, al proporsi del mancato compimento dell'aldea modello, l'AGADER può dichiarare lo spazio agricolo di sperimentazione ed incorporare nella banca della terra le particelle incluse al suo interno. A questo punto, l'ente gestore ha la possibilità di divenire parte conduttrice dei contratti di affitto di tali particelle, beneficiando dei prezzi minimi stabiliti dal progetto di governo produttivo precedentemente elaborato.

Una volta ricevuto il parere ed eventualmente applicate le correzioni richieste, il Consiglio della *Xunta de Galicia* approva il piano[974]. Come fa notare attenta dottrina, sorprendentemente non è contemplato un periodo di informazione pubblica che permetta alla popolazione di partecipare al procedimento[975].

2.3.6. L'associazionismo fondiario

2.3.6.1. Natura

Tanto nell'ordinamento giuridico spagnolo quanto nell'ordinamento giuridico italiano, l'associazionismo fondiario è oggetto di specifica disciplina da parte della legislazione.

In Spagna, la Legge n. 11/2021 della Galizia dedica un capitolo alle cosiddette *agrupaciones de gestión conjunta*[976], mentre la Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana prevede le *iniciativas de gestión en común* (IGC)[977]. Entrambe le figure derivano dalla creazione, per mezzo della disposizione addizionale quinta della Legge statale del 21 novembre 2003, n. 43, *de montes*, delle società forestali (SOFOR), ossia di gruppi di proprietari di particelle forestali che cedono alla SOFOR i diritti di uso forestale a tempo indeterminato o pari ad almeno 20 anni: lo Stato ha attribuito alle comunità autonome il compito di determinare i requisiti addizionali, il nome e gli incentivi in favore di tali società[978].

In Italia, invece, la Legge Regionale Piemonte del 2 novembre 2016, n. 21, Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali[979], l'articolo 31septies della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008, introdotto dall'articolo 16 della Legge regionale del 6 giugno 2019, n. 9, Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019, e l'articolo 86bis, comma 4, della Legge Regione Friuli-Venezia Giulia del 26 aprile 2007, n. 9, Norme in materia di risorse forestali, aggiunto dall'articolo 49, comma 1, della Legge regionale del 21 luglio 2017, n. 28, Disposizioni in materia di risorse agricole, forestali e ittiche e di attività venatoria, riconoscono le associazioni fondiarie (AsFo)[980].

---

[974] Articolo 120.

[975] MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 351.

[976] Articolo 16 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[977] Articolo 34 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019.

[978] Disposizione addizionale quinta della Legge statale n. 43/2003.

[979] V. l'articolo 4 della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016.

[980] In Italia, il diritto sembrerebbe aver preso atto di un fenomeno già esistente: come evidenzia CAVALLERO,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Sotto l'ombrello dell'associazionismo fondiario sono compresi i gruppi di persone fisiche o giuridiche che gestiscono collettivamente i terreni di cui sono titolari individuali, al fine di recuperarne l'uso produttivo[981]. Talvolta, a questo scopo, gli enti devono disporre di un apposito piano di gestione[982]. Tuttavia, il raggruppamento delle particelle, contrariamente alla figura dei poligoni agroforestali o delle aldea modello, non determina la riorganizzazione della proprietà, che resta in capo ai singoli associati[983]. Questo elemento è positivo perché, contrariamente ai poligoni agroforestali, i cui procedimenti di ristrutturazione della proprietà rischiano di essere onerosi dal punto di vista economico e procedimentale, consente di superare la frammentazione fondiaria per mezzo della gestione spontaneamente collettiva –e quindi priva di costi– dei terreni.

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, l'associazionismo fondiario comprende associazioni senza scopo di lucro, società civili e comunioni di beni, cooperative ed altri enti di economia sociale, società agricole di trasformazione, società commerciali regolate nella legislazione delle società di capitali, società di promozione forestale, nonché qualunque altro soggetto che abbia

---

Andrea, "L'Associazione fondiaria per rivitalizzare l'agricoltura in montagna", *PieMonti*, n. 7, 2013, http://www.comune.stregna.ud.it/fileadmin/user_stregna/asfo/2015_articolo_associazione_fondiaria.pdf, consultato il 24 novembre 2021, le prime due AsFo italiane sono state costituite nel 2012: l'una nel Comune di Briga Alta (Cuneo), in zona prettamente alpina; l'altra nel Comune di Avolasca (Alessandria), in zona tipicamente collinare e alto-collinare. Come rilevato dallo studio di BELTRAMO, Riccardo, ROSTAGNO, Andrea, e BONADONNA, Alessandro, "Land Consolidation Associations and Management of Territories in Harsh Italian Environments: A Review", *Resources*, Vol. 7, n. 1, 2018, p. 5, oggi, in Italia, si contano tredici AsFo, di cui dieci in Piemonte e tre in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia. Si risente, invece, della mancanza di un quadro legislativo di livello nazionale, il quale, secondo POVELLATO, Andrea, e VANNI, Francesco, "Nuovi strumenti per le politiche fondiarie. Banca della terra e associazioni fondiarie", *Agriregionieuropa*, n. 49, 2017, pp. 19-20, «consentirebbe alle Asfo di poter operare con maggiore sicurezza e incisività».

[981] L'articolo 16.1 della Legge della Galizia n. 11/2021 afferma: «Las personas propietarias o titulares de derechos de aprovechamiento de terrenos agroforestales que pretendan una gestión común de dichos terrenos podrán solicitar su reconocimiento como agrupación forestal o agroganadera de gestión conjunta, según la finalidad principal de la agrupación». L'articolo 34 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019 stabilisce: «Una IGC estará formada por un conjunto de personas físicas o jurídicas titulares de parcelas o derechos de uso y aprovechamiento de las mismas que expresen su voluntad de poner en marcha un plan de gestión tendente al cultivo y la explotación en común». Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016: «Le associazioni fondiarie di cui alla presente legge sono costituite tra i proprietari dei terreni pubblici o privati al fine di raggruppare terreni agricoli e boschi, in attualità di gestione, incolti o abbandonati, o per consentirne un uso economicamente sostenibile e produttivo». Identica la definizione di cui all'articolo 31*septies*, comma 4, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008 e all'articolo 86*bis*, comma 4, della Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9/2007.

[982] Nel caso delle IGC della Comunità Valenzana, il piano di gestione collettiva costituisce requisito per il riconoscimento dell'ente: v. l'articolo 35.2, lettera b), della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019. Con riferimento alle AsFo, l'articolo 5, comma 1, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016 e l'articolo 31*septies*, comma 7, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008 inseriscono tra le attività dell'associazione la redazione ed attuazione del piano di gestione dei terreni conferiti. Secondo CROSETTI, Alessandro, *op. cit*., p. 93, il piano di gestione dovrebbe essere redatto da un idoneo tecnico agronomo o forestale.

[983] *Cfr.*: l'articolo 73.1 della Legge della Galizia n. 11/2021; l'articolo 31*septies*, comma 9, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008; l'articolo 4, comma 6, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016.

ad oggetto il recupero collettivo delle terre agroforestali[984]. Tali enti devono essere espressamente riconosciuti come *agrupación de gestión conjunta* o IGC mediante un procedimento amministrativo ed iscritti su un apposito registro[985]. Il riconoscimento comporta tanto l'assunzione dell'obbligo di agire per il recupero produttivo dei terreni[986], quanto l'accesso alle misure di *reestructuración parcelaria* e ad una serie di benefici fiscali[987].

Nell'ordinamento giuridico italiano, le associazioni fondiarie sono enti collettivi senza scopo di lucro, a meno che eventuali utili derivanti da canoni di affitto siano distribuiti ai conferenti: in questo caso, l'ente si trasformerà in una società semplice[988]. Per essere qualificate come AsFo, tali associazioni non hanno bisogno di essere espressamente riconosciute dall'Amministrazione, essendo sufficiente che si costituiscano mediante la libera sottoscrizione dello Statuto da parte dei soci fondatori e la firma di un verbale di adesione di altri soci aderenti[989]. Ciò non toglie che, successivamente, esse possano acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciute con l'iscrizione, autorizzata tramite provvedimento della struttura regionale competente, nel registro delle persone giuridiche private[990]. La principale conseguenza di questo riconoscimento è che l'associazione legalmente costituita ha la possibilità di beneficiare dei finanziamenti eventualmente erogati dalla Regione[991], avendo assunto la natura giuridica di ente privato di interesse pubblico[992].

---

[984] Articolo 16.4 della Legge della Galizia n. 11/2021. Anche l'articolo 35.1 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019 afferma che le IGC «podrán adoptar la forma de cooperativa, sociedad agraria de transformación o cualquier otra fórmula asociativa admitida en derecho que contemple una gestión conjunta de las parcelas que legalmente se aportan a la iniciativa, bien sea como capital o en forma de contratos de cesión o arrendamiento».

[985] Difatti, la Legge della Galizia n. 11/2021, all'articolo 77, ha creato il *Registro Público de Agrupaciones Agroforestales de Gestión Conjunta*, ascritto alla *consejería* competente in materia di ambiente rurale. La Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019, all'articolo 35, attribuisce alla *conselleria* competente in materia di agricoltura l'approvazione ed il registro delle IGC secondo il procedimento e i requisiti stabiliti a livello regolamentare. Sul procedimento per il riconoscimento delle associazioni fondiarie spagnole, v. *infra* nel testo.

[986] È quanto si deduce dall'articolo 73.1 della Legge della Galizia n. 11/2021. *Cfr.* MIGUEZ MACHO, Luis, *ult. op. cit.*, p. 352.

[987] È quanto si legge nel Preambolo della Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana.

[988] CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, p. 93. Anche nel fac-simile di Statuto, pubblicato dalla Regione Piemonte sul sito https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/montagna/associazioni-fondiarie/disposizioni-regionali-associazioni-fondiarie, consultato il 10 maggio 2023, si legge che l'AsFo non ha fini di lucro.

[989] Con la DGR dell'8 maggio 2017, n. 63-5027, la Regione Piemonte ha approvato le Linee guida per la redazione dello Statuto delle associazioni fondiarie.

[990] *Cfr.*: l'articolo 4, comma 9, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016; l'articolo 31*septies*, comma 12, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008.

[991] L'articolo 10 della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016 menziona una serie di tipologie di finanziamento a favore delle associazioni fondiarie legalmente costituite. V. anche l'articolo 41*ter*, comma 5*bis* della Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9/2007 e l'articolo 47*ter*, comma 14, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008.

[992] CROSETTI, Alessandro, *op. cit.*, p. 94, nota 99.

2.3.6.2. Oggetto

L'associazionismo fondiario ha ad oggetto lo svolgimento di una serie di attività su terreni agricoli e forestali che sono in attualità di gestione ma soprattutto incolti o abbandonati[993]. La Legge n. 11/2021 della Galizia, più specificamente rispetto alle altre normative (spagnole e italiane), esige la gestione collettiva di una superficie minima di 10 ettari e la titolarità da parte degli associati dei terreni che costituiscono più del 70% della superficie totale dell'iniziativa[994]. Questo aspetto implica che nell'area di attività dell'*agrupación de gestión conjunta* possano essere inclusi i terreni appartenenti a soggetti che non hanno aderito all'associazione, i quali devono garantire un'adeguata gestione agroforestale della proprietà per tutta la durata dell'attività dell'ente o subire la dichiarazione di *abandono* o *infrautilización*[995]. In quest'ultimo caso, come si è già visto, il procedimento dichiarativo consente loro, tra le varie opzioni, di optare per l'iscrizione del terreno nella banca della terra ai fini dell'assegnazione all'*agrupación de gestión conjunta* per mezzo dell'affitto pattuito o di mutuo accordo[996].

Con riferimento al contenuto delle attività, le normative spagnole contemplano la possibilità di mettere in comune la produzione agricola, zootecnica e forestale e/o la commercializzazione dei beni che ne derivano[997]. La Legge della Galizia n. 11/2021 si distingue per la connotazione ambientale delle attività contemplate: la produzione e commercializzazione agro-zootecnica e forestale è qualificata come sostenibile e multifunzionale ed è anche previsto l'appoggio, attraverso la gestione dei terreni, delle strategie di mitigazione del cambiamento climatico e delle politiche attive di decarbonizzazione e a protezione della biodiversità, nonché la restaurazione e conservazione degli ecosistemi agroforestali[998].

---

[993] *Cfr.*: l'articolo 4, comma 2, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016; l'articolo 47*ter*, comma 4, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008; l'articolo 86*bis*, comma 4, della Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9/2007. Il coinvolgimento dei terreni incolti o abbandonati ha implicito l'ausilio della banca della terra o di altri possibili strumenti dotati della funzione di recuperarne l'uso produttivo.

[994] Articolo 75 ed articolo 76.1, lettera c), della Legge della Galizia n. 11/2021.

[995] Sul procedimento dichiarativo dell'*abandono* o *infrautilización* di cui alla Legge della Galizia n. 11/2021, v. *supra* il paragrafo 2.3.5.1.1. del presente Capitolo.

[996] Ai sensi dell'articolo 55 della Legge della Galizia n. 11/2021, il titolare, al momento dell'incorporazione del terreno nella banca della terra, fa constare di aver concordato le condizioni di prezzo, durata e uso con il futuro affittuario. In questo caso, il procedimento amministrativo di assegnazione e i prezzi minimi previsti dalla normativa autonomica non si applicano.

[997] È il caso dell'articolo 74.1, lettera c), della Legge della Galizia n. 11/2021, la quale ammette due tipologie di enti: quelle agro-zootecniche e quelle forestali. Anche l'articolo 34 della Legge Valenzana n. 5/2019 contempla la possibilità che le IGC svolgano *actividades complementarias agrarias relacionadas*, dove per attività agricola, ai sensi dell'articolo 4.1 della stessa Legge, si intende l'insieme dei lavori necessari all'ottenimento di prodotti agricoli, zootecnici, forestali e le materie prime secondarie.

[998] Articolo 74 della Legge della Galizia n. 11/2021.

La normativa italiana, invece, si concentra sulla gestione dei terreni agricoli e dei boschi conferiti dai soci, conformemente ad un piano nel quale sono individuate le migliori soluzioni tecniche ed economiche in funzione degli obiettivi di produzione agricola e forestale, di conservazione dell'ambiente e del paesaggio, nonché sulla manutenzione ordinaria e straordinaria dei terreni e delle opere di miglioramento fondiario[999]. La Legge Regionale Piemonte n. 21/2016 include anche la partecipazione dell'associazione fondiaria all'individuazione dei terreni incolti o abbandonati dei quali sia sconosciuto il proprietario ed il loro recupero produttivo[1000].

2.3.6.3. Finalità

La legislazione spagnola, mediante l'associazionismo fondiario, tende a perseguire finalità produttive, ambientali e sociali.

La Legge n. 11/2021 della Galizia, per esempio, mira a: recuperare l'uso produttivo dei terreni agroforestali, prevenendo ed impedendo il loro abbandono; favorire la produzione e la commercializzazione collettiva; proteggere l'ambiente, prevenire la formazione di incendi e catastrofi e mitigare il cambiamento climatico; creare impiego endogeno; favorire il trasferimento di conoscenza e l'introduzione di pratiche innovatrici nell'ambiente rurale[1001]. La Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana ricalca le medesime finalità produttive e sociali ma non contiene alcun riferimento a scopi ambientali, sebbene possa essere implicito nell'uso razionale dei mezzi per la realizzazione dell'attività agricola e delle attività connesse di cui all'articolo 34[1002].

Anche la legislazione italiana attribuisce alle AsFo la triade delle finalità produttive, ambientali e sociali.

Difatti, le regioni, «attraverso la gestione associata delle piccole proprietà terriere secondo le buone pratiche agricole», puntano a: valorizzare il patrimonio dei rispettivi proprietari; realizzare le esigenze di tutela ambientale e paesaggistica; concorrere all'applicazione delle misure di lotta obbligatoria degli organismi nocivi ai vegetali; prevenire i rischi idrogeologici

---

[999] *Cfr.*: l'articolo 5, comma 1, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016; l'articolo 31*septies*, comma 7, della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008.

[1000] Si tratta della lettera c) dell'articolo 5, comma 1, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016.

[1001] Articolo 16.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[1002] Ai sensi dell'articolo 34 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019, il piano di gestione delle IGC tende: «al cultivo y la explotación en común, la realización en común de actividades complementarias agrarias relacionadas, la ayuda mutua entre explotaciones a través de la utilización de nuevas tecnologías, el uso en común racional de los medios para la realización de actividades agrarias y complementarias, u otro tipo de iniciativas innovadoras que añadan valor al conjunto de parcelas y producciones afectadas por el plan de gestión».

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

e di incendio; favorire la ricomposizione fondiaria per il contrasto dell'abbandono; recuperare l'uso produttivo dei terreni incolti e abbandonati[1003].

2.3.6.4. Aspetti procedimentali

Come è stato già accennato, *agrupaciones de gestión conjunta* e IGC devono essere riconosciute mediante un apposito procedimento amministrativo. La Legge della Galizia n. 11/2021, che distingue due tipologie di *agrupaciones de gestión conjunta* in base al contenuto dell'attività –*agroganadera* e *forestal*–, fissa l'iter procedimentale di quelle a carattere agro-zootecnico, rinviando la disciplina delle *agrupaciones* a carattere forestale alla Legge autonomica del 28 giugno 2012, *de montes*. Al fine di essere riconosciute come *agrupación agroganadera de gestión conjunta*, le persone interessate devono presentare un'apposita domanda con la quale: identificano la tipologia di *agrupación* proposta; dimostrano la costituzione dell'ente giuridicamente ammesso a questo riconoscimento (associazione senza scopo di lucro, società civile e comunione di beni, cooperativa o altro ente di economia sociale, società agricola di trasformazione, società commerciale, nonché qualunque altro soggetto che abbia ad oggetto il recupero collettivo delle terre agricole) tramite la trasmissione dello Statuto; accreditano la titolarità degli istanti sui terreni che costituiscono più del 70% della superficie totale dell'iniziativa; identificano la superficie dell'iniziativa di gestione o commercializzazione collettiva[1004]. Unitamente, possono fare richiesta di dichiarazione di pubblica utilità e sociale interesse dell'azione la quale, come nel caso dei poligoni agroforestali, è decisa dal governo autonomico dopo una valutazione, *prima facie*, da parte dell'AGADER[1005]. L'agenzia, se sussistono tutti i requisiti, riconosce l'*agrupación de gestión conjunta* e dichiara la fattibilità nella superficie di azione, nonché l'iscrizione nel *Registro de Agrupaciones Agroforestales de Gestión Conjunta*[1006]. La Legge n. 5/2019 della Comunità Valenzana, invece, stabilisce che le IGC, per essere iscritte nel registro come tali, debbano presentare la domanda di iscrizione presso il dipartimento competente in materia di agricoltura,

---

[1003] *Cfr.*: l'articolo 1, comma 3, della Legge Regionale Piemonte n. 21/2016; l'articolo 31*septies* della Legge Regionale Lombardia n. 31/2008; l'articolo 86*bis*, comma 2, della Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9/2007.

[1004] Articolo 76.1 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[1005] Articolo 73.2 della Legge della Galizia n. 11/2021.

[1006] Articolo 76.3 della Legge della Galizia n. 11/2021. A questo proposito, si segnala la redazione di una guida per la creazione di IGC nell'ambito delle cooperative agroalimentari: NAVARRO LÉRIDA, María Sagrado, ALGUACIL MARÍ, María Pilar, e MOLINER BERTRÁN, Vicente, *Guía para la constitución y funcionamiento de una sección de Explotación Comunitaria de la Tierra*, Cátedra Cooperativas Agroalimentarias, Valencia, giugno 2020, https://www.uv.es/catedra-cooperativas-agroalimentarias/es/novedades-1286054892801/Novetat.html?id=1286137676535, consultato il 24 novembre 2021.

facendo constare espressamente la volontà di costituirsi come IGC per un periodo minimo da stabilirsi a livello regolamentare[1007].

Per quanto riguarda l'ordinamento giuridico italiano, si ribadisce che le associazioni fondiarie non hanno bisogno di specifici provvedimenti amministrativi per essere contraddistinte come tali rispetto ad altri soggetti collettivi. Difatti, sono giuridicamente riconosciute dalle leggi regionali come libere unioni fra proprietari di terreni pubblici o privati. Ciò non toglie che dopo la sottoscrizione dello Statuto da parte dei soci fondatori e la firma di un verbale di adesione di altri soci aderenti, tali enti possano acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciuti con l'iscrizione, autorizzata con provvedimento della struttura regionale competente, nel registro delle persone giuridiche private.

2.3.7. Altri strumenti

L'analisi degli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra non potrebbe considerarsi esaustiva se non si accennasse all'esistenza di meccanismi che, pur non essendo incasellabili nelle categorie individuate nelle pagine precedenti, contribuiscono al recupero produttivo delle terre abbandonate nelle aree rurali in processo di spopolamento.

Per quanto riguarda l'ordinamento giuridico spagnolo, è importante segnalare l'iniziativa di *Red Territorios Reserva Agroecológicos Red Terrae*: associazione nazionale di diritto privato senza scopo di lucro, formata da enti locali la quale, tra le attività elencate dal proprio Statuto prevede la gestione di uno strumento on-line, chiamato banca della terra, come elemento utile per connettere l'offerta e la domanda di terreni, nonché delineare lo strumento giuridico più favorevole per proprietari e richiedenti[1008]. Sulla corrispondente pagina web, la banca della terra viene definita come un servizio pubblico, volontario e gratuito, che incentiva i proprietari dei terreni abbandonati a cederli o affittarli a terze persone che ne recuperano l'uso produttivo attraverso iniziative agroecologiche[1009].

Tramite tale meccanismo, l'associazione pretende di creare opportunità di impiego per tutti coloro che vogliano sviluppare attività rurali rispettose dell'ambiente ed iniziative che contribuiscono alla conservazione della cultura e della tradizione agricola, contribuire a ridurre problemi ambientali e socioeconomici, come il rischio di incendi, la proliferazione di parassiti,

---

[1007] Articolo 35 della Legge della Comunità Valenzana n. 5/2019.

[1008] Articolo 2 dello Statuto dell'associazione intercomunale *Red Territorios Reserva Agroecológicos Red Terrae*, https://www.tierrasagroecologicas.es/wp-content/uploads/2022/03/ESTATUTOS_RED-TERRAE_2021-web.pdf, consultato l'11 maggio 2023.

[1009] La piattaforma on-line della banca della terra gestita dall'associazione intercomunale RED TERRAE è accessibile al link https://bancode.tierrasagroecologicas.es/, consultato l'11 maggio 2023.

l'erosione del suolo, il consumo di suolo agricolo, il degrado e lo spopolamento dei paesaggi rurali.

Tenendo presente queste finalità, i comuni e i privati titolari di terreni possono registrarsi come utenti e presentare in qualsiasi momento, salvo contratti di affitto in corso, un'offerta di cessione definitiva a titolo gratuito, affitto con controprestazione in natura, affitto monetario e compravendita. Nel caso di terreni privati, né la associazione né i comuni intervengono negli accordi tra l'offerente ed il soggetto interessato, sebbene possano mediare ed assistere ambo le parti. Di conseguenza, se più soggetti sono interessati alla medesima particella, sarà il proprietario a decidere il cessionario. Nel caso di terreni pubblici, invece, sono i comuni a decidere modalità di trasferimento e criteri di assegnazione ma, poiché l'intento dell'associazione è agevolare l'accesso alla terra in *desuso*, la pagina web si premura di precisare che la cessione dei terreni pubblici dovrebbe essere effettuata alle condizioni più favorevoli. In caso di più soggetti interessati alla medesima particella, questa deve essere assegnata alla persona che ottiene il maggior punteggio in applicazione dei criteri stabiliti dai bandi comunali per l'assegnazione delle terre pubbliche.

I cosiddetti utenti della banca della terra, ossia gli offerenti o i domandanti di terreni, nei limiti delle loro possibilità, assumono un impegno di uso agroecologico, conformemente alle raccomandazioni di buone pratiche indicate nella pagina web della banca della terra ed inserite negli allegati ai contratti di cessione o affitto, e di promozione e/o sviluppo di pratiche agricole compatibili con l'ambiente e di stimolo dell'iniziativa sociale e occupazione. A riprova di ciò, per tutta la durata del contratto, tali utenti si impegnano a informare l'associazione intercomunale sullo sviluppo dell'attività agroecologica.

Un altro strumento simile ma distinto dalla banca della terra è quello dei procedimenti per la cessione di *tierras vacantes*, compresi i beni e diritti ad esse inerenti, che risultano dal patrimonio dell'estinto *Instituto Andaluz de Reforma Agraria* (*IARA*) –organismo del governo andaluso, istituito dalla Legge dell'Andalusia del 3 luglio 1984, n. 8, *de Reforma Agraria*, avente la titolarità dei diritti sulla terra acquisiti dall'Amministrazione Autonomica per la realizzazione della riforma agraria–, oggi appartenenti alla *consejería* competente in materia agricola o ai suoi enti strumentali. Difatti, sebbene in Andalusia la creazione di una banca della terra rimanga un'aspirazione periodicamente rinnovata, l'articolo 35 della Legge autonomica del 17 febbraio 2011, n. 1, *de reordinación del sector público*, così come modificato dal Decreto-legge del 9 marzo 2020, n. 9, *de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva* dell'Andalusia, costituisce già una misura di accesso a favore dei cittadini dei terreni non occupati da terzi con titolo legittimante.

La disposizione prescrive l'alienazione delle cosiddette *tierras vacantes* ai comuni nel cui ambito territoriale sono localizzate e, qualora tali amministrazioni accreditino la finalità sociale

della destinazione dei beni acquisiti, essi beneficiano di una riduzione del 30% del prezzo, determinato sulla base della tassazione periziale da parte dell'alienante. In assenza di comuni interessati, gli stessi terreni possono essere alienati tramite un procedimento che garantisca uguaglianza, concorrenza e pubblicità, dando priorità ai giovani che hanno appena fatto il loro ingresso in agricoltura e hanno come obiettivo la realizzazione di progetti in grado di aumentare la rete infrastrutturale sul territorio e generare occupazione, nonché agli agricoltori e agli allevatori già attivi nel settore che vogliano sviluppare modelli di produzione più rispettosi dell'ambiente, quali l'agricoltura biologica e integrata.

Il Decreto del 2 febbraio 2021, n. 78, *por el que se establece el procedimiento para la enajenación de tierras vacantes procedentes del extinto Instituto Andaluz de Reforma Agraria*, applicativo dell'articolo 35 della Legge n. 1/2011 dell'Andalusia, disciplina ben tre procedimenti. Il primo consente ai comuni di esercitare il diritto di prelazione citato. Il secondo, utilizzabile quando all'esito del precedente prodedimento siano rimaste delle eccedenze disponibili, è una procedura aperta per l'accesso di persone fisiche o giuridiche in regime concorrenziale. Il terzo è finalizzato alla cessione diretta a favore di qualunque persona interessata, quando sussistono le condizioni eccezionali stabilite dallo stesso Decreto, ossia: quando vacantes sono i fondi rustici che non riescono a costituire una superficie economicamente sfruttabile o non siano suscettibili di fornire una utilità conformemente alla loro natura; quando, in mancanza di un titolo amministrativo per l'occupazione del bene, si accreditano ragioni eccezionali che suppongono il possesso pacifico, pubblico e in buona fede del bene; quando il soggetto interessato all'acquisizione è il proprietario dell'immobile confinante, sempre che non siano stati avviati i primi due procedimenti; quando nessuno partecipa al secondo procedimento, vale a dire quello in regime concorrenziale (articolo 16). La disciplina generale di quest'ultimo sarebbe funzionale ad evitare il taglio dei soggetti più deboli nella misura in cui, nel caso in cui vi siano più domande, accorda una preferenza a quelle presentate dai giovani –soggetti di età compresa tra i 18 e i 41 anni– che sono accompagnate da un piano aziendale in grado di generare occupazione e di coinvolgere la più fragile categoria delle donne. Un punteggio maggiore è assegnato anche ai modelli aziendali fondati sull'agricoltura biologica o integrata.

Nell'ordinamento giuridico italiano, un'altra misura interessante è stabilita dalla Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia del 16 giugno 2010, n. 10, *Interventi di promozione per la cura e la conservazione finalizzata al recupero dei terreni incolti e/o abbandonati nei territori montani*, la quale, pur non istituendo formalmente una banca della terra, concorre espressamente al perseguimento degli obiettivi fissati dalla Legge n. 440/1978 (alla quale sono ispirate quasi tutte le leggi regionali sulle banche della terra) prevedendo il regime di concessione in affido: su iniziativa volontaria del soggetto titolare (spontaneamente o su invito

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

bonario del Comune attuatore) o d'ufficio (con provvedimento amministrativo del Comune in presenza di un interesse pubblico relativo alla salute, la sicurezza o uno stato di necessità o pericolo per la cittadinanza) il terreno incolto e/o abbandonato è attribuito temporaneamente al Comune attuatore, senza che il soggetto titolare sia privato dei suoi diritti reali o personali di godimento sul bene immobile. Il Comune concessionario in affido, con proprio atto di assegnazione, attribuisce il terreno incolto e/o abbandonato in cura a un soggetto operatore, vincitore di un bando, affinché si attivi per realizzare gli interventi necessari al risanamento e al recupero del terreno stesso su corresponsione di un incentivo. I terreni oggetto di interventi, successivamente alle operazioni di recupero, devono mantenere per 5 annate agrarie la destinazione agricola (prato, pascolo e prato-pascolo) attraverso l'impegno del Comune, previa rinuncia del soggetto operatore, qualora lo stesso impegno non sia stato assunto autonomamente dal soggetto titolare.

2.3.8. Misure di promozione complementari

L'impiego degli strumenti di accesso all'uso produttivo della terra che hanno formato oggetto di analisi in questo capitolo è talvolta incoraggiato dalla predisposizione di un sistema di incentivi economici.

Con riferimento alla banca della terra, per esempio, si deve segnalare la misura di cui all'articolo 126.1, lettera b), della Legge della Galizia n. 11/2021, la quale prevede la destinazione di aiuti ai proprietari ed agli affittuari dei terreni incorporati nella banca, per la pulizia, la messa a coltura o miglioramento dei terreni: questa misura risulta interessante, considerando il grosso sforzo iniziale richiesto dalla trascuratezza nella quale spesso si trovano le terre ai fini del recupero. In Italia, la Banca nazionale delle terre agricole gestita dall'ISMEA prevede la possibilità per i giovani di età inferiore a 41 anni di pagare ratealmente il prezzo di vendita apponendo ipoteca legale[1010]. Anche l'articolo 3, comma 17, di cui al Decreto-legge n. 91/2017, relativo alla Banca delle terre abbandonate o incolte, prevede un sistema di incentivi per i proponenti di progetti di valorizzazione degli immobili in stato di abbandono: quelli relativi ad attività industriali, artigianali, commerciali e turistiche sono gestiti dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di proprietà del Ministero

[1010] Le agevolazioni sono consultabili al link https://www.ismea.it/flex/TemplatesUSR/assets/bta/Criteri-per-la-vendita-dei-terreni-ISMEA.pdf, consultato il 25 novembre 2021, in attuazione dell'articolo 13, comma 4*quater* del Decreto-legge n. 193/2016.

dell'Economia (Invitalia) nell'ambito dell'iniziativa «Resto al Sud» disciplinata dal medesimo Decreto-legge[1011]; quelli relativi alle attività agricole sono gestiti dall'ISMEA[1012].

Per quanto concerne poligoni agroforestali ed aldea modello, è previsto che l'AGADER possa sovvenzionare il canone di affitto delle terre incluse nei rispettivi progetti e programmi, qualora le condizioni economiche del trasferimento siano incompatibili con la fattibilità tecnica o sociale dei medesimi[1013].

L'associazionismo fondiario è il destinatario del maggior numero di misure di promozione: nel caso delle *agrupaciones de gestión conjunta* galiziane, per esempio, oltre a godere degli stessi benefici stabiliti per i poligoni agroforestali e le aldea modello[1014], tali enti possono stipulare contratti temporanei di gestione pubblica con l'Amministrazione quando scarseggiano le iniziali risorse a carattere economico e finanziario che sono necessarie a garantire la gestione sostenibile dei medesimi[1015]; le IGC della Comunità Valenzana, invece, possono beneficiare di incentivi fiscali[1016]; nel caso dell'Italia, tutte le leggi che riconoscono le AsFo –gli articoli 10 della Legge Regione Piemonte n. 21/2016 e 41*ter*, comma 5*bis*, della Legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2007– concedono loro un contributo per la copertura delle spese sostenute per la costituzione delle stesse, nonché per la realizzazione del piano di gestione e dei miglioramenti fondiari necessari.

[1011] Si tratta di un sistema di incentivi da destinarsi nelle forme del contributo a fondo perduto e del contributo in conto interessi per favorire la cosiddetta restanza al Sud. Sul tema, v. il paragrafo 4.2.3.2.3., relativo agli aiuti di Stato nell'ambito dell'attività di promozione per il contrasto dello spopolamento rurale, del Capitolo 1 del presente lavoro.

[1012] L'articolo 2, comma 1, del Decreto-legge n. 91/2017, prevede un contributo a fondo perduto fino al 35% della spesa ammissibile nonché mutui agevolati, a tasso zero, di importo non superiore al 60% della spesa ammissibile.

[1013] Articolo 126.1, lettera g) e lettera h), della Legge della Galizia n. 11/2021.

[1014] V. sempre l'articolo 126.1, lettera g) e lettera h) della Legge della Galizia n. 11/2021.

[1015] Conformemente all'articolo 130 della Legge della Galizia n. 11/2021, gli investimenti iniziali, erogati in esecuzione dei citati contratti, avrebbero natura di anticipo reintegrabile grazie alle entrate ottenute dall'associazione mediante gli usi agroforestali o di altro genere.

[1016] Articoli 80 e 81 della Legge delle Comunità Valenzana n. 5/2019.

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CAPITOLO 4. VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI AGROECOSISTEMICI

Il concetto di agricoltura multifunzionale –oggetto di trattazione nel Capitolo 2– riconosce che l'agricoltura ha la potenzialità di svolgere, oltre ad una tradizionale funzione produttiva, una funzione ambientale ed una funzione sociale. Il tema dell'accesso all'uso produttivo della terra –oggetto di trattazione nel Capitolo 3– identifica l'interesse dei privati a conservare o acquisire una titolarità sulla terra e, in corrispondenza, il dovere dei poteri pubblici di creare le condizioni per la redditività o l'acquisizione produttiva della stessa secondo modalità che garantiscano la trasmissione dell'integrità del bene alle future generazioni. Tali oggetti costituiscono i due astratti poli, rispettivamente nel diritto eurounitario e nel diritto interno degli Stati membri, intorno ai quali la ricerca ha tracciato la traiettoria analitica della disciplina per il riequilibrio demografico del territorio nella dimensione agricola.

Alla luce di questo sistema, il quale ha impegnato la maggior parte del lavoro nelle pagine precedenti, il presente capitolo si interroga sulla possibile efficacia dei relativi strumenti. Al fine di circoscrivere gli aspetti rilevanti per la riflessione, il lavoro assume il presupposto teorico che l'adempimento della funzione ambientale fornisca il contenuto minimo e il limite massimo della pressione antropica nello svolgimento dell'agricoltura: come è emerso nel Capitolo 1, la conservazione della biodiversità, il mantenimento degli habitat, la benefica influenza sulle competizioni e la riduzione del rischio di incendi nelle campagne europee sono legati all'adozione di metodi colturali a bassa intensità, mentre uno sfruttamento intensivo determina il degrado dell'ambiente rurale. Dunque, la sopravvivenza ecologica delle aree rurali e lo sviluppo socioeconomico delle stesse –essendo la prima *condicio sine qua non* per il secondo– dipendono dall'esistenza di una base demografica di popolazione occupata in agricoltura; tuttavia, il peso di questa presenza non può essere tale da minare l'integrità dei territori sui quali si esercita. Pertanto, al fine di valutare la possibile efficacia della disciplina analizzata, il lavoro si focalizzerà sulle misure multifunzionali della PAC a contenuto ambientale e sulle modalità di accesso all'uso produttivo della terra dalle quali dipende la conservazione della qualità e della disponibilità del bene per le generazioni future.

Dopo aver constatato la presenza di alcuni nodi critici nel modo in cui il diritto interpreta la relazione tra la terra e l'essere umano tali da minacciare l'efficacia di questi strumenti, si

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

aprirà lo sguardo al punto di vista delle discipline che meglio intercettano il rapporto tra gli elementi ambientali del mondo agricolo. L'approfondimento concernerà gli studi di ecologia ed agroecologia in quanto, occupandosi dell'analisi scientifica delle interazioni tra gli organismi ed i sistemi ecologici ed agricoli, queste discipline costituiscono campi del sapere particolarmente idonei ad acquisire la conoscenza necessaria ad una lettura del diritto vigente che permetta di adeguare l'intervento pubblico alla realtà agricola delle aree rurali spopolate.

Tra i vari oggetti di analisi di tali scienze, ai fini del lavoro, cattura l'attenzione il fenomeno dei servizi agroecosistemici prodotti dagli agroecosistemi. L'espressione, infatti, evoca l'idea di benefici per gli esseri umani generati dall'integrazione tra l'elemento antropico –agrosistema– e l'elemento naturale –ecosistema–. Dunque, attraverso i servizi agroecosistemici, queste discipline di certo non rinunciano alla logica antropocentrica che costituisce la ragion d'essere del diritto ma, invece di concepire il rapporto tra mondo umano e mondo naturale in termini di dominio dell'uomo sulla terra, sembrano piuttosto percepire il senso dell'appartenenza del primo alla seconda. La curiosità suscitata dall'apparente contrapposizione tra le scienze ecologiche e le scienze giuridiche guiderà la ricerca verso l'esplorazione, attraverso gli articoli scientifici accessibili dalle banche dati SCOPUS e Web of Science, del fenomeno dei servizi agroecosistemici.

Come si vedrà, dal momento che non esiste una definizione giuridica esplicita di servizi agroecosistemici, affinché la conoscenza relativa al fenomeno trasmigri nel mondo giuridico per dare il suo apporto alla presente ricerca, sarà utilizzata la tecnica del recepimento. Questa scelta non è arbitraria ma trova fondamento nel metodo già impiegato dal diritto positivo per introdurre al proprio interno concetti che, come i servizi agroecosistemici, sono emersi nelle scienze ecologiche: in epoca più risalente, operando un rinvio, il diritto costituzionale ha introdotto il concetto di ecosistema/i; più di recente, utilizzando le definizioni elaborate nelle scienze ecologiche, il diritto europeo ha definito il concetto di ecosistema e di servizi ecosistemici. In altre parole, il diritto positivo ha "recepito" sia quando si è limitato a rinviare al concetto di ecosistema/i, attribuendo all'interprete il compito di realizzare un'operazione di recepimento dalle discipline in cui lo stesso era stato definito, sia quando ha fornito una definizione di ecosistema e di servizi ecosistemici sostanzialmente coincidente con quella elaborata nei dominî extragiuridici di riferimento. Limitando il raffronto ai cosiddetti servizi prodotti dagli ecosistemi e dagli agroecosistemi, la scelta di definire i servizi agroecosistemici applicando la medesima tecnica della quale si è avvalso il diritto europeo per introdurre il concetto giuridico di servizi ecosistemici è ulteriormente supportata dal fatto che i servizi agroecosistemici costituiscono una *species* del *genus* dei servizi ecosistemici. Dunque, i servizi agroecosistemici possiedono tutti gli elementi del concetto di servizi ecosistemici ma sono

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

connotati da un elemento addizionale che ne determina il carattere di specialità: si tratta del prefisso agro-, il cui significato richiede di essere delimitato giuridicamente.

Pertanto, dopo aver descritto il fenomeno dei servizi agroecosistemici nelle scienze ecologiche, si astrarranno gli elementi essenziali del relativo concetto dal mondo scientifico. Tenuto conto dell'utilità che potrebbe rivestire per il diritto, si formulerà un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici. Da ultimo, si valuterà l'eventuale impatto generato dalla trasposizione del concetto di servizi agroecosistemici sull'ordinamento giuridico spagnolo e italiano.

1. CONCEZIONI DEI RAPPORTI DI GERARCHIA TRA L'UOMO E LA TERRA

1.1. Posizioni di dominio e soggezione nel diritto

1.1.1. Premessa

La centralità dell'agricoltura rispetto all'equilibrio demografico del territorio è riconducibile al suo ruolo multifunzionale, cioè alla capacità di garantire la realizzazione di interessi ambientali, economici e sociali delle comunità locali. Ad ogni modo, se si volesse cercare un minimo comune denominatore alla pluralità delle funzioni dal cui esercizio dipende l'equilibrio demografico del territorio nella dimensione agricola, certamente potrebbe essere identificato con la funzione ambientale[1017].

In primo luogo, la funzione ambientale dell'agricoltura richiede necessariamente una presenza antropica attiva sul territorio rurale, dispiegandosi non soltanto nella limitazione degli usi che impoveriscono le risorse del suolo ma anche nella realizzazione delle attività che ne mantengono viva l'agrobiodiversità. Nell'ambito di questo lavoro si è già parlato, infatti, degli effetti negativi derivanti dallo spopolamento, così come del contributo positivo dell'attività agricola –dunque umana– alla salute dell'ambiente rurale[1018].

In secondo luogo, la funzione ambientale dell'agricoltura, da un lato, è aperta alla partecipazione delle persone indipendentemente dalla loro originaria provenienza e, quindi, al ripopolamento del *rus*; dall'altro, favorisce il ricambio generazionale della popolazione rurale.

[1017] Non si tratta di una scoperta recente, considerando che diversi anni fa GIAU, Bruno, "La gestione polifunzionale degli ecosistemi collettivi", in NERVI, Pietro (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire* (Atti della II Riunione Scientifica, Trento, 7-8 novembre 1996), Cedam, Padova, 1998, p. 68, ricordava come fosse già stato «chiarito che il "legame fra agricoltura e ruralità passa attraverso la funzione ambientale dell'agricoltura stessa"».

[1018] Sugli effetti ecologici dello spopolamento rurale, in particolare dell'abbandono dell'agricoltura, v. il paragrafo 2.3. del Capitolo 1; sul contributo dell'agricoltura alla tutela degli ecosistemi rurali, v. il paragrafo 2.3. del Capitolo 2.

USC SANTIAGO DE COMPOSTELA

Ricordando il contenuto del celeberrimo rapporto commissionato dal Club di Roma nel 1972 agli scienziati del Massachusetts Institute of Technology (MIT), le cui previsioni sono state confermate nel 2004, i limiti della rinnovabilità di sorgenti quali alimentazione, terre coltivabili e suoli sono costituiti da elementi in prevalenza naturali: qualità del suolo nei terreni coltivati –profondità, contenuto di humus, fertilità–, nonché quantità di superficie potenzialmente coltivabile, acqua, energia, sorgenti e pozzi dei prodotti chimici di uso agricolo[1019]. Dunque, se la terra nella sua fisicità è la materia prima che fornisce la condizione per la sostenibilità economica e sociale delle comunità rurali, qualità e disponibilità della stessa identificano un'esigenza comune a tutti i membri della specie umana. Pertanto, qualità e disponibilità della terra costituiscono un interesse diffuso e permanente[1020].

In terzo luogo, la funzione ambientale dell'agricoltura mette a disposizione un parametro affinché gli interessi individuali, di carattere economico, siano soddisfatti senza danneggiare l'interesse della collettività, di carattere ambientale: essa non frustra aprioristicamente lo sviluppo ma lo vincola allo svolgimento di quelle attività che, pur essendo economicamente remunerative e socialmente attrattive, mantengono la qualità e la disponibilità della terra necessarie alla sopravvivenza dell'ecosistema rurale.

La storia insegna che il perseguimento della funzione ambientale dell'agricoltura da cui, come appena illustrato, dipende l'equilibrio demografico del territorio è strettamente legata al modo in cui il diritto costruisce giuridicamente l'interazione tra l'uomo e la terra agricola nei regimi proprietari. Infatti, lo spopolamento rurale è stato innescato quando i governi tentarono di garantire una proprietà terriera indipendente e individualista per mezzo delle riforme agrarie adottate nella seconda metà del XX secolo. Specificamente, dove le riforme sono state effettivamente applicate si sono verificati due fenomeni opposti: nelle aree le cui condizioni hanno permesso lo sviluppo dell'agricoltura intensiva, la monocoltura ha ridotto il 90% dell'agrobiodiversità, mentre il trattore e gli altri *input* di origine industriale hanno contribuito massivamente ad aumentare i livelli di inquinamento; altrove, la marginalità dei terreni e le caratteristiche pedologiche incompatibili con la meccanizzazione hanno provocato l'abbandono dell'agricoltura ed il degrado anche ambientale delle aree rurali[1021].

[1019] *Sorgenti rinnovabili* (alimenti, terre coltivabili, suoli) in MEADOWS, Donella, MEADOWS, Dennis, e RANDERS, Jorden, *I nuovi limiti dello sviluppo: La salute del pianeta nel terzo millennio* (traduzione a cura di Maurizio Ricucci), Mondadori, Milano, 2006 (versione ebook), Capitolo 3.

[1020] Secondo il principio giuridico dell'«associazione perpetua pacifica» di KANT, Immanuel, "Principi metafisici della dottrina del diritto", in *Scritti politici e di filosofia della storia del diritto*, Torino, 1956, p. 543, tutti gli abitanti della terra «stanno originariamente in una comunità del suolo».

[1021] V. il Capitolo 1 del presente lavoro, in particolare il paragrafo 1.1.

Alla luce di questa premessa, l'apprezzamento dei recenti sforzi verso il recupero produttivo dell'*ager*, tramite il contributo della Politica Agricola Comune e l'elaborazione degli strumenti di accesso alla terra adottati dal diritto interno degli Stati membri, è accompagnato da una riflessione critica sulle misure a contenuto ambientale previste dall'ultimo ciclo di programmazione della PAC –oggetto di trattazione nel Capitolo 2– e sulle modalità di accesso all'uso produttivo della terra nel diritto interno della Spagna e dell'Italia –oggetto di trattazione nel Capitolo 3–, prevedendone la possibile efficacia.

1.1.2. L'adempimento della funzione ambientale dell'agricoltura: una facoltà del titolare

Come più volte spiegato, le misure della PAC a contenuto ambientale sono distribuite tra il primo pilastro (i pagamenti diretti) ed il secondo pilastro (lo sviluppo rurale). Nell'ambito del primo pilastro, l'Unione europea concede due tipologie di incentivi in adempimento di impegni ambientali: il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, cioè un sostegno al reddito degli agricoltori la cui erogazione è subordinata al rispetto della condizionalità ambientale –le norme relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, che vanno sotto il nome di Criteri di Gestione Obbligatori (CGO), nonché le Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA) dei terreni agricoli–; i cosiddetti regimi ecologici o eco-schemi, ossia i sostegni a favore degli agricoltori in attività, singoli o associati, che si impegnano ad applicare volontariamente quelle pratiche agricole, definite dagli Stati membri, che sono benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica–. Invece, nell'ambito del secondo pilastro, svolgono una funzione ambientale i pagamenti per impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione, o semplicemente pagamenti agroambientali, vale a dire i pagamenti compensativi dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno derivanti dall'assunzione volontaria di impegni agroambientali da parte degli agricoltori o da altri gestori del territorio.

Alla luce di questo quadro delle misure ambientali, risulta evidente che il principale limite della PAC rispetto al perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio è quello di rimettere integralmente l'adempimento della funzione ambientale all'attività amministrativa di promozione o *fomento* per incentivi. Pertanto, tali misure non sono di per sé sufficienti ad indurre i titolari dei terreni abbandonati ad attivarsi per prendersi cura degli stessi[1022]. Ad ogni

[1022] L'Unione europea, subordinando la produzione di tali benefici al pagamento degli agricoltori, ha convertito un bene libero in un bene economico, il cui godimento è condizionato dalla corresponsione di un prezzo. *Cfr.* GERMANÒ, Alberto, "Dalla multifunzionalità ai "beni comuni"", *cit.*, p. 117. Come ricorda SOTTE, Franco, *La*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

modo, poiché il ciclo di programmazione della PAC 2021/2023-2027 è considerato l'apice della multifunzionalità agricola nella prospettiva della tutela dell'ambiente[1023], a quest'ultimo saranno indirizzate le prossime riflessioni critiche.

In primo luogo, la maggior parte del finanziamento della PAC è stanziato a favore dei pagamenti diretti posti a sostegno del reddito degli agricoltori ma sono i pagamenti agroambientali di cui al secondo pilastro le misure cruciali al perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio.

Infatti, i pagamenti agroambientali sono subordinati alla realizzazione di attività fondamentali dal punto di vista climatico e ambientale: basti pensare agli impegni relativi alla sostenibilità dell'agricoltura e della gestione dei pascoli previsti dal PEPAC spagnolo oppure alla sostenibilità dell'uso dell'acqua a scopi agricoli di cui al PSN italiano[1024]. Inoltre,

---

politica agricola europea …, *cit.*, p. 235, la PAC costituisce l'unica politica europea in cui al *provider gets principle* non è associato il *polluter pays principle* di cui all'articolo 191 TFUE (si ricorda che l'articolo 191 del TFUE recita: «La politica dell'Unione in materia ambientale […] è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"»). Secondo l'Autore, è «paradossale che mentre questa norma [l'articolo 191 del TFUE] è universalmente applicata in tutte le altre politiche europee, la PAC non solo la disattenda, ma addirittura paghi gli agricoltori per il rispetto di regolamenti e direttive (i CGO) e di leggi nazionali (gran parte delle BCAA) che tutti, anche chi non riceve un pagamento, sono comunque tenuti a rispettare». Diversamente, ORTIZ MIRANDA, Dionisio, "La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones", in GARCÍA ARIAS, Ana Isabel, LORENZO DÍAZ, María Carmen, e LÓPEZ IGLESIAS, Edelmiro, *La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica (Actas del IV coloquio hispano-portugués de estudios rurales, Santiago de Compostela, 7-8 giugno 2001)*, s.n., 2002, p. 14, considera la condizionalità ambientale come un'applicazione sfumata del principio «chi inquina paga»: «La eco-condicionalidad requiere […] que se definan claramente los mínimos exigibles a los agricultores en materia de protección ambiental y cuyo incumplimiento supondría una penalización, entendida ésta como la no percepción de unos ingresos que hasta la fecha han recibido incondicionalmente».

[1023] V., a tal proposito, il paragrafo 3 del Capitolo 2 del presente lavoro.

[1024] Gli impegni agroambientali ricondotti sotto l'ombrello dell'agricoltura sostenibile sono classificati in base alle tipologie di coltivazioni (erbacee, legnose, industriali, orticole e fiori recisi) e, all'interno di tali settori, tendono a migliorare la gestione delle risorse naturali, ponendo l'accento sulla prevenzione dell'erosione del suolo. In particolare, tendono a: incoraggiare l'agricoltura di conservazione per i seminativi, mediante tecniche e metodi di gestione del suolo che impediscano l'erosione e il degrado, migliorino la qualità e la biodiversità del suolo e contribuiscano al buon uso delle risorse naturali, come l'acqua e l'aria; promuovere azioni volte a ridurre l'intensificazione delle colture industriali, mediante pratiche che favoriscano il miglioramento della struttura del suolo e della materia organica in esso contenuta, nonché l'introduzione di elementi naturali che favoriscano l'equilibrio ecologico; incoraggiare la gestione delle coperture vegetali nelle colture legnose in modo da ridurre al minimo i problemi di erosione e il conseguente degrado dei suoli su cui si depositano, integrando in alcuni casi l'impegno alla triturazione dei residui di potatura e alla loro distribuzione nel terreno per aumentare il contenuto di sostanza organica; migliorare le proprietà fisiche del suolo per la produzione delle coltivazioni orticole con metodo intensivo ed i fiori recisi, arricchendolo con materia organica che si decomporrà e migliorerà la fertilità dello stesso; nel caso specifico delle patate da semina, incoraggiare gli agricoltori a mantenere la loro coltivazione nelle zone autorizzate per la produzione di patate, seguendo tecniche di produzione atte a preservare il suolo e proteggere i valori agroambientali dell'ambiente; incentivare la produzione di fichi d'india, attualmente in progressivo deterioramento a causa del graduale abbandono. V. *Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, *cit.*, intervento 6501.2 SIGC, pp. 1181 e ss.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

consentendo un approccio collettivo agli impegni, essi avrebbero il potenziale per una migliore efficacia: l'azione collettiva di più soggetti può generare più benefici rispetto all'azione separata di singoli individui[1025], maggiore partecipazione dei beneficiari e più facile sinergia con altre misure, come i sistemi di certificazione ambientale o di prodotto[1026]. Infine, la concessione di un'ampia flessibilità nella scelta delle pratiche agricole e delle modalità di gestione del territorio considerate più appropriate per raggiungere il risultato atteso consentirebbe agli Stati membri di tenere conto più specificatamente delle condizioni ed esigenze locali e li renderebbe più responsabili delle proprie scelte di fronte ai propri territori[1027]. Anche secondo un recente studio relativo agli impatti della PAC 2014-2020 sull'abbandono delle terre, i pagamenti agroambientali –insieme alle misure relative all'agricoltura biologica[1028]– sono i sostegni più rilevanti nella mitigazione del fenomeno[1029].

In secondo luogo, la condizionalità ambientale, ossia il sistema che dovrebbe garantire l'adempimento della funzione ambientale nell'ambito dei pagamenti che costituiscono i

---

L'obiettivo dell'impegno relativo alla gestione sostenibile dei pascoli è il recupero e la conservazione ecosistemica dei pascoli al fine di potenziare la biodiversità e mantenere i valori ecologici di questi habitat, nonché incentivare una gestione delle aziende di allevamento estensivo compatibilmente con la conservazione dell'ambiente fisico in cui si trovano. V. *Informe sobre el plan estratégico de la PAC 2021*, *cit.*, intervento 6501.3 SIGC, pp. 1211 e ss. L'uso sostenibile dell'acqua consiste nella realizzazione degli interventi di irrigazione sulla base di un bilancio idrico che tiene conto del tipo di coltura, capacità di campo, tipo di terreno, andamento meteorologico e stagionale con il fine di favorire l'uso irriguo della risorsa idrica più efficace rispetto ai fabbisogni colturali e più efficiente in termini di razionale uso delle risorse idriche disponibili. Tali impegni vanno oltre la pratica ordinaria diffusa in ambito agricolo, secondo la quale gli interventi di irrigazione vengono effettuati sulla base di di valutazioni empiriche delle esigenze idriche delle colture e sulla disponibilità di acqua per l'irrigazione (e non di un bilancio idrico che tiene conto del tipo di coltura, capacità di campo, tipo di terreno, andamento meteorologico e stagionale, ecc.). V. *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC*, *cit.*, intervento SRA02 - ACA 2, pp. 512 e ss.

[1025] DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos, *op. cit.*, p. 15.

[1026] CHIODO, Emilio, e VANNI, Francesco, "La gestione collettiva delle misure agro-ambientali: oltre le esperienze pilota?", *Agriregionieuropa*, n. 36, 2014, pp. 48-49.

[1027] SERVADEI, Luigi, e FERRONI, Franco (coords.), *La politica di sviluppo rurale per la biodiversità, Natura 2000 e le aree protette (Documento realizzato dal Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia (CREA) nell'ambito del Programma «Rete Rurale Nazionale» 2014/2020)*, maggio 2018, https://www.reterurale.it/RapportoNatura2000, consultato il 14 giugno 2020, p. 147.

[1028] Ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1305/2013, il sostegno all'agricoltura biologica nell'ambito del secondo pilastro era concesso, per ettaro di superficie, agli agricoltori in attività ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 1307/2013 o alle associazioni che si impegnavano volontariamente ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica conformemente al Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, *relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici*, oggi abrogato dall'omonimo Regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2008. Si segnala, per l'Italia, la recente approvazione della Legge statale del 9 marzo 2022, n. 23, *Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico*.

[1029] SCHUH, Bernd, *et al.*, *op. cit.*, p. 69: «All four case study regions cited agri-environmental climate and organic farming measures as the most relevant to mitigating land abandonment. In particular, case study regions Tirol and Murcia referred to them as the most influential measures in Pillar II, and as the primary policy instruments used to halt land abandonment processes».

principali destinatari dei finanziamenti della PAC –i pagamenti diretti– è particolarmente debole.

Specificamente, il Regolamento (UE) 2021/2116 incarica gli Stati membri di istituire un sistema di controlli al fine di verificare l'osservanza degli obblighi di cui al titolo III, capo I, sezione 2, del Regolamento (UE) 2021/2115 –cioè della condizionalità– da parte dei beneficiari dei pagamenti diretti, dei pagamenti agroambientali nonché dei pagamenti per vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici ovvero per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori. Gli Stati membri si avvalgono di un costosissimo Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) –composto da un sistema di identificazione delle particelle agricole, un sistema di domanda geospaziale, un sistema di monitoraggio delle superfici, un sistema di identificazione dei beneficiari degli interventi e delle misure e un sistema di controlli e sanzioni–[1030] applicabile a tutte le domande ma il rispetto della condizionalità è sottoposto a controlli *in loco* (oppure ad altre forme di controllo parimenti efficaci) circoscritti ad almeno l'1% –dunque ad un'esigua parte– dei beneficiari, da eseguire in base ad un'analisi dei rischi che include una componente casuale[1031]. In caso di «inosservanza», definita come il mancato rispetto dei CGO e delle BCAA[1032], gli Stati membri devono attivare un sistema di sanzioni amministrative dagli stessi stabilito per la condizionalità sulla base delle norme fissate a livello dell'Unione[1033]. Tanto nell'ordinamento giuridico spagnolo quanto in quello italiano è previsto che i beneficiari dei pagamenti diretti per i quali è

[1030] Secondo lo studio della Commissione europea, *Analysis of administrative burden arising from the CAP. Final Report*, 2019, consultabile al link https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dabd45ab-9baf-11e9-9d01-01aa75ed71a1, consultato il 2 agosto 2023, il SIGC assoggetta il 94% delle spese del FEAGA e il 53% delle spese del FEASR (p. 34) e prevede un incremento degli oneri di spesa per il periodo di programmazione 2023-2027, per via della politica maggiormente basata sui risultati e non sui comportamenti (pp. 105 e ss.). Per il futuro, raccomanda un approccio di controllo più preventivo, caratterizzato da una maggiore assistenza degli agricoltori (p. 145).

[1031] Articolo 83 del Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, *sul finaziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013*. I controlli sono effettuati da Organismi pagatori con la funzione di gestire e controllare le spese finanziate dai fondi FEAGA e FEASR. Tali Organismi sono riconosciuti dalle autorità competenti di ciascuno Stato membro quando la struttura e l'organizzazione amministrativa degli enti garantiscono il rispetto dei criteri definiti dalla Commissione europea. In presenza di più Organismi pagatori è necessario designare anche un Organismo di coordinamento. In Spagna, sono 18 gli Organismi pagatori riconosciuti, di cui 17 a livello autonomico e 1 a livello nazionale (il *Fondo Español de Garantía Agraria* (FEGA)), il quale costituisce l'unico Organismo di coordinamento. In Italia, si contano 11 Organismi pagatori, di cui 9 operanti a livello regionale e 1 a livello nazionale in relazione a specifiche misure (esportazioni), denominato Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). AGEA, oltre a pagare gli aiuti per i regimi gestiti a livello nazionale e svolgere il ruolo di Organismo pagatore per le regioni che ne sono prive, è anche Organismo di coordinamento.

[1032] Articolo 6, lettera a), del Regolamento (UE) 2022/1172 della Commissione, del 4 maggio 2022, *che integra il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo della politica agricola comune e l'applicazione e il calcolo delle sanzioni amministrative per la condizionalità*.

[1033] Articolo 84 del Regolamento (UE) n. 2022/1172.

stata accertata la violazione della condizionalità subiscano: in caso di violazione non intenzionale, una riduzione pari al 3% –incrementabile al 10% qualora abbia gravi conseguenze sul conseguimento dell'obiettivo della norma o del criterio di gestione interessato o costituisca un rischio diretto per la salute pubblica o la salute degli animali– del totale dei pagamenti assoggettati alla condizionalità[1034]; in caso di violazione intenzionale, una riduzione pari al 15% dell'importo totale dei pagamenti assoggettati alla condizionalità[1035]; in caso di reiterazione di violazioni non intenzionali ed intenzionali nello stesso anno naturale, più riduzioni percentuali dell'importo totale dei pagamenti assoggettati alla condizionalità in corrispondenza di ciascuna di esse ma senza eccedere il 100%[1036]. In sostanza, l'adempimento della condizionalità non costituisce realmente la condizione per il ricevimento del pagamento diretto giacché il controllo del rispetto dei CGO e delle BCAA è verificato solamente su un sottocampione di domande pari ad almeno l'1% del totale; la sua accertata violazione non implica una vera sanzione economica riduttiva del patrimonio del beneficiario, bensì una penalizzazione coincidente con la riduzione, sino all'esclusione, dell'aiuto[1037]. In questo modo, la garanzia minima della tutela

---

[1034] *Cfr.*: articolo 15.3 e 15.4 del *Real Decreto* del 27 dicembre 2022, n. 1049, *por el que se establecen las normas para la aplicación de la condicionalidad reforzada y de la condicionalidad social que deben cumplir las personas beneficiarias de las ayudas en el marco de la Política Agrícola Común que reciban pagos directos, determinados pagos anuales de desarrollo rural y del Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI)*; articolo 8, commi 2 e 4, del Decreto legislativo del 17 marzo 2023, n. 42, *Attuazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013, recante l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio, sotto forma di riduzione dei pagamenti ai beneficiari degli aiuti della politica agricola comune*.

[1035] *Cfr.*: articolo 15.9 del *Real Decreto* n. 1049/2022; articolo 8, comma 6, del Decreto legislativo n. 42/2023.

[1036] Articolo 15.10 del *Real Decreto* n. 1049/2022. Invece, il Decreto legislativo n. 42/2023 nulla dice al riguardo.

[1037] L'irrogazione di sanzioni amministrative, di tipo pecuniario e accessorio, è prevista solamente nell'ordinamento giuridico spagnolo. In particolare, è subordinata alla commissione delle infrazioni di cui all'articolo 14 della Legge del 23 dicembre 2022, n. 30, *por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas*, il cui oggetto, naturalmente, non può coincidere con l'inadempimento degli impegni che forma l'oggetto delle penalizzazioni: «Son infracciones leves:
a) La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de control y auditoría cuando el importe de la ayuda solicitada sea inferior a 10.000 euros. Se entiende que existen estas circunstancias cuando el beneficiario de las ayudas haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de control.
b) Suministrar intencionadamente a la administración datos estadísticos falsos.
c) Las demás conductas tipificadas como infracciones leves en la normativa de la Unión Europea en materia de ayudas.
Son infracciones graves:
a) La segunda o ulterior infracción leve que suponga reincidencia con otra infracción leve cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.
b) La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de control y auditoría cuando los importes de las ayudas solicitadas sean iguales o superiores a 10.000 euros e inferiores a 50.000 euros. Se entiende que existen estas circunstancias cuando el beneficiario de las ayudas haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de control.
c) Las coacciones al personal funcionario de la administración actuante.
d) Suministrar intencionadamente a la administración documentación, información o datos falsos, o falsear, bajo

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ambientale giace interamente sul terreno della volontarietà e, sulla base di una valutazione di rango prettamente economico, il titolare è libero di aderirvi o meno senza subire, in questa seconda ipotesi, significative conseguenze negative.

1.1.3. La terra come oggetto prevalente del diritto di proprietà individuale

Rispetto agli strumenti nazionali di accesso all'uso produttivo della terra, è opportuno rimarcare che la competenza autonomico/regionale in materia ed il legittimo intervento statale negli ambiti intersecanti con la stessa ha prodotto una miriade di interventi normativi dei quali sarebbe scorretto fornire una valutazione complessiva senza tener conto delle dovute differenze.

Certamente, tra gli strumenti attivabili su iniziativa pubblica, è possibile identificare validi meccanismi di tutela ambientale attivabili dall'Amministrazione galiziana, come i poligoni tagliafuoco –previsti con lo specifico obiettivo di prevenire gli incendi–, i poligoni agroforestali –che intendono rendere compatibile l'uso produttivo con la salvaguardia dei valori ambientali, patrimoniali e paesaggistici in aree non necessariamente dotate di capacità produttiva– o le aldea modello –le quali evidenziano il perseguimento dell'interesse ambientale nella misura in cui, benché mirino a recuperare l'uso produttivo di terre agroforestali dotate di alta capacità produttiva che con il tempo sono cadute in uno stato di abbandono o sottoutilizzo, non consentono di realizzare nuove infrastrutture agricole se non per motivi eccezionali debitamente giustificati e impongono che le colture e gli usi delimitati dal progetto di governo produttivo siano sviluppati sempre mediante metodi e tecniche di produzione sostenibile–[1038].

Tuttavia, con riferimento ai poligoni agroforestali, l'opzione di rendere compatibile l'uso produttivo con la salvaguardia dei valori ambientali, patrimoniali e paesaggistici è stata circoscritta ad aree non necessariamente dotate di capacità produttiva. Dunque, imbattendosi in un'area dotata di buona capacità produttiva, il progetto del poligono agroforestale potrebbe

---

sospecha de fraude, las condiciones requeridas para la concesión de una ayuda u ocultar las que la hubiesen impedido o limitado.
e) Las demás conductas tipificadas como infracciones graves en la normativa de la Unión Europea en materia de subvenciones.
Son infracciones muy graves:
a) La segunda o ulterior infracción grave que suponga reincidencia con otra infracción grave cometida en el plazo de dos años, contados desde la sanción por resolución firme en vía administrativa de la primera de ellas.
b) La resistencia, obstrucción, excusa o negativa a las actuaciones de control y auditoría cuando el importe de la ayuda solicitada sea igual o superior a 50.000 euros. Se entiende que existen estas circunstancias cuando la persona beneficiaria de las ayudas haya realizado actuaciones tendentes a dilatar, entorpecer o impedir las actuaciones de control.
c) Las demás conductas tipificadas como infracciones muy graves en la normativa de la Unión Europea en materia de subvenciones».

[1038] V. rispettivamente i paragrafi 2.3.4. e 2.3.5. del Capitolo 3 del presente lavoro.

omettere di considerare gli interessi ambientali e sociali. Nel caso delle aldea modello, poiché le particelle agricole incluse nel perimetro del programma devono essere dotate di elevata capacità produttiva, esso sembrerebbe attivabile esclusivamente in aree economicamente remunerative.

Tra gli strumenti previsti dall'ordinamento spagnolo e dall'ordinamento italiano è statisticamente più frequente la banca della terra: registro amministrativo avente lo scopo di pubblicizzare anche e soprattutto le particelle pubbliche o private in condizioni di abbandono o sottoutilizzo ai fini della loro assegnazione a terzi in regime di proprietà, affitto o concessione. Le prossime riflessioni saranno dedicate a questo strumento anche perché il carattere potenzialmente coattivo dell'incorporazione dei terreni in stato di *abandono*, *infrautilización*, *desuso*, terreno *manifiestamente mejorable* o di incolto, abbandonato o insufficientemente coltivato all'interno di tali registri potrebbe compensare la rimessione dell'impegno ambientale all'assoluta volontarietà dei titolari stabilita dalla PAC.

In primo luogo, tanto in Spagna quanto in Italia, le banche della terra reiterano la logica che ha innescato in origine l'abbandono delle terre[1039], prevedendo l'assegnazione dei terreni a singole persone fisiche o giuridiche. Infatti, come portatrici di un interesse individuale e temporaneo –e non diffuso e permanente come quello ambientale– è possibile che tali persone non siano interessate a riattivare la produzione di tutti quei terreni che per marginalità e caratteristiche pedologiche incompatibili con la meccanizzazione sono scarsamente remunerativi[1040]. Dei casi studiati, solamente la Legge n. 11/2021 della Galizia, limitatamente ai terreni iscritti alla banca della terra che appartengono all'ente gestore, ammette espressamente la cessione a favore di enti pubblici o privati senza scopo di lucro affinché dispongano della terra agroforestale necessaria al compimento di uno scopo di interesse sociale o di miglioramento ambientale compatibile con la natura del terreno.

In secondo luogo, l'ordinamento spagnolo e l'ordinamento italiano si collocano ai poli opposti dell'ingerenza amministrativa sulle modalità di esercizio della titolarità sui terreni coinvolti in tale meccanismo: alcune comunità autonome spagnole intervengono incisivamente sul diritto di proprietà agricola, mentre lo Stato e le regioni italiane adottano verso di essa un atteggiamento tendenzialmente garantista.

[1039] V. il paragrafo 1.1.1. del Capitolo 1 del presente lavoro sulle cause del fallimento delle riforme agrarie nella secondà metà del XX secolo.

[1040] Anche le figure dei poligoni agroforestali di cui alla Legge n. 11/2021 della Galizia, trattati nel paragrafo 2.3.4. del Capitolo 3 del presente lavoro, utilizzano complessi procedimenti amministrativi per aggregare singole *parcelas* da assegnare a singoli soggetti, applicando l'appropriazione individuale su grande scala perché più remunerativa.

In Spagna, tra le normative sulle banche della terra più sviluppate, spiccano le comunità autonome della Galizia e dei Paesi Baschi: la prima sottrae la terra abbandonata o sottoutilizzata al suo legittimo proprietario non disposto a coltivarla per assegnarla ad un terzo[1041]; la seconda impone il modello produttivo applicabile da parte dei futuri assegnatari di un terreno iscritto nel registro[1042].

In Italia, invece, le normative sulle banche della terra sono particolarmente garantiste verso la posizione dei proprietari i cui terreni siano incolti o abbandonati, consentendo loro di sfuggire al recupero produttivo mediante il quale dovrebbero essere assicurate anche le finalità ambientali. Si ricorda che, in alcuni casi, l'iscrizione del bene nella banca della terra non può essere perfezionata in assenza del consenso del proprietario; in altri, è prevista la comunicazione dell'accertamento ai proprietari o titolari di diritti reali affinché, entro un certo termine, possano chiedere la cancellazione dall'elenco, per mezzo di istanza motivata. Inoltre, sebbene la presentazione di questa istanza sia soggetta a limiti temporali, le normative contengono una norma residuale che consente ai proprietari di richiedere la cancellazione del bene dall'elenco con una motivazione anche distinta dalla dichiarazione di impegno proprio o altrui alla rimessa a coltura dei terreni. Nel caso in cui si pervenga ad un'assegnazione, poi, si limitano a stabilire l'uso –la destinazione agricola– ma non il modo d'uso del bene, lasciando il titolare libero di decidere come godere del terreno e, dunque, di abbandonare, a sua volta, ovvero di intensificare l'estrazione delle sue risorse. Merita ricordare soprattutto il caso estremo della Banca delle terre

---

[1041] Si ribadisce che, ai sensi dell'articolo 4, lettera q), della citata Legge n. 11/2021 della Comunità Autonoma della Galizia, terra agroforestale in situazione di abbandono è quel terreno agroforestale nel quale non si realizza alcun tipo di attività agricola, zootecnica o forestale e che presenta una copertura erbacea, arbustiva o arborea spontanea sulla maggior parte della sua superficie; secondo l'articolo 4, lettera r), invece, il sottoutilizzo connota le aree la cui attività non coincide con l'uso agricolo o forestale stabilito dal *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia* –uno strumento pianificatorio degli usi del territorio rurale previsto dalla medesima Legge autonomica n. 11/2021–. Inoltre, nel caso dei terreni inclusi nel perimetro di uno degli strumenti di recupero della terra agricola, come poligoni agroforestali o aldea modello, si considerano sottoutilizzati quelli che non si mettono in produzione alle condizioni stabilite nella corrispondente dichiarazione di pubblica utilità ed interesse sociale. Si ricorda che l'articolo 44.6 della Legge n. 11/2021 della Galizia evita l'incorporazione del terreno nella banca della terra a condizione che i proprietari: in caso di abbandono, rispettino le condizioni minime richieste dall'ente gestore; in caso di *infrautilización*, realizzino una pratica agroforestale conforme agli usi previsti dal *Catálogo de suelos agropecuarios y forestales* nel rispetto delle buone pratiche specifiche fissate dall'organo competente, secondo la tipologia di suolo; qualora non siano disposti a recuperare l'uso produttivo del terreno personalmente, cedano il bene ad un terzo trasferendogli gli obblighi sullo stesso gravanti. V. il paragrafo 2.3.2. del Capitolo 3 del presente lavoro relativo alle banche della terra.

[1042] Si ricordano i requisiti per l'assegnazione dei terreni iscritti nel registro previsti dalla disciplina della *Diputación Foral* di Biscaglia (Paesi Baschi): essa prescrive il modello produttivo applicabile dagli assegnatari –giovani iscritti ad un programma di incorporazione nel settore primario o intenzionati ad ampliare la base territoriale della propria azienda agricola oppure soggetti iscritti nel registro delle aziende agricole del Territorio Storico di Biscaglia, con residenza nel comune del luogo ove si trova il terreno assegnato– nel quale si fanno confluire tanto la produzione biologica o integrata quanto la commercializzazione in regime di filiera corta, la trasformazione *in situ*, la produzione in cooperativa o raggruppamento di produttori (v. il Decreto *Foral* n. 81/2020).

agricole dell'ISMEA: alimentata dai terreni derivanti dall'attività fondiaria dell'ente, nonché di proprietà di regioni, province autonome ed altri soggetti pubblici interessati a vendere per il tramite della Banca, consente la privatizzazione del patrimonio agricolo pubblico senza prescrivere alcuna condizione di godimento del bene così acquisito.

Tale contrapposizione non sorprende se si considera l'orientamento della giurisprudenza costituzionale in materia di proprietà agricola nei due ordinamenti.

Infatti, come si afferma in varie pronunce del *Tribunal Constitucional* spagnolo, il riferimento alla funzione sociale come elemento strutturale della definizione del diritto di proprietà privata o come fattore determinante della delimitazione giuridica del suo contenuto evidenzia come la Costituzione non abbia integrato una concezione di questo diritto come mero ambito soggettivo di libera disposizione o signoria sul bene, oggetto del dominio riservato al suo titolare e sottoposto unicamente alle limitazioni esterne che le leggi impongono al fine di salvaguardare i diritti o interessi legittimi di terzi oppure l'interesse generale: al contrario, la Costituzione riconosce un diritto alla proprietà privata configurabile al contempo come fascio di poteri individuali sulle cose e insieme di doveri e obblighi, fissati in considerazione dei valori o degli interessi della collettività. Utilità individuale e funzione sociale, dunque, definiscono in modo inscindibile il contenuto del diritto di proprietà su ogni categoria o tipo di beni. Di conseguenza, l'incorporazione di esigenze sociali nella proprietà privata, che si traduce nella previsione legale di interventi pubblici non meramente ablatori nella sfera dei poteri e delle responsabilità del proprietario, non costituisce un mero limite esterno alla definizione o all'esercizio del diritto ma è parte integrante dello stesso e, come tale, pienamente legittima[1043].

[1043] STC n. 37/1987 (ECLI:ES:TC:1987:37), il cui contenuto è stato ripreso di recente dalla STC n. 112/2021 (ECLI:ES:TC:2021:112): «la referencia a la "función social" como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes. Al filo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido». Per un commento

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

D'altro canto, l'incorporazione di esigenze destinate a soddisfare necessità collettive nel diritto di proprietà per mezzo della funzione sociale risponde a principi ed interessi tutelati dalla Costituzione[1044]. Sulla scorta di questo approccio, in virtù degli articoli 40.1, 128.1 e 130.1 della Costituzione spagnola, il *Tribunal Constitucional* ha dichiarato costituzionalmente legittima la citata Legge andalusa n. 8/1984 sulla riforma agraria, con la quale la Comunità Autonoma ha imposto un tributo sulle terre *infrautilizadas*, giacché una misura che dissuade i titolari di proprietà o le imprese agricole che sono improduttive dall'inadempimento degli obblighi legalmente stabiliti si inscrive negli obiettivi di politica economica dichiarati dai citati precetti[1045]. Per il *Tribunal Constitucional* è costituzionalmente legittima anche la Legge della Comunità Autonoma di Murcia del 27 luglio 2020, n. 3, *de recuperación y protección del Mar Menor*, la quale impone una serie di obblighi specifici per i proprietari o gli utenti del suolo con lo scopo di trasformare progressivamente l'attività agricola in un'agricoltura sostenibile. Difatti, secondo la relativa pronuncia, l'articolo 45 della Costituzione –il quale ordina ai poteri pubblici di vigilare sull'uso razionale di tutte le risorse naturali, con il fine di proteggere e migliorare la qualità della vita e difendere e rispristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva– legittima l'imposizione di condizioni all'esercizio della proprietà agricola come quelle previste dalla citata Legge (l'obbligo di passare da usi agricoli ad altri usi più sostenibili, il divieto di utilizzare fertilizzanti, la limitazione dei cicli colturali, l'obbligo di riservare il terreno a strutture vegetali di conservazione o a superfici di ritenzione dei nutrienti, l'obbligo di seguire le curve di livello, l'obbligo di riportare il terreno ad uno stato naturale in caso di abbandono della coltivazione) senza che queste implichino

---

della sentenza, v. BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, "La propiedad agraria: A propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza", *Revista de Administración Pública*, n. 119, 1989, pp. 269-312. Più recentemente, REY, Fernando, "El devaluado derecho de propiedad privada", *Persona y Derecho*, n. 55, 2006, pp. 959-995.

[1044] STC n. 37/1987, *cit.*, «pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución».

[1045] La citata STC n. 37/1987, infatti, in virtù della funzione sociale della proprietà agricola, ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'imposta andalusa sulle terre *infrautilizadas* prevista dalla Legge autonomica n. 8/1984. La STC n. 28/2019 (ECLI:ES:TC:2019:28), richiama la STC n. 37/1987 per motivare la legittimità costituzionale dell'articolo 3.1, lettera a) e b), della Legge della Comunità Autonoma della Catalogna del 9 maggio 2017, n. 6, *del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas*, alla luce delle medesime finalità extrafiscali del tributo, nel cui Preambolo, citato dalla sentenza, si legge: «Por una parte, se gravan de forma progresiva los activos no productivos que están en manos de personas jurídicas, lo cual permite alcanzar un cierto nivel redistributivo al someter a una mayor presión fiscal a las personas jurídicas que tienen un mayor volumen de activos improductivos. Por otra parte, un impuesto de este tipo es eficiente porque puede incentivar un uso más productivo de los activos».

l'annullamento dell'utilità meramente individuale del diritto[1046]. Peccato che, come si legge nel Preambolo della normativa, la conversione verso l'agricoltura sostenibile sia stata motivata dalla necessità di difendere e restaurare un ecosistema –il Mar Menor– ormai danneggiato da urbanizzazione, pressione turistica, sfruttamento minerario e agricolo, penetrazione di sostanze inquinanti, ossia un sistema ecologico che ha esaurito la capacità di soddisfare le esigenze di sfruttamento umano.

Nell'ordinamento italiano, nonostante la Costituzione italiana sia l'unica, tra le costituzioni europee, a prescrivere espressamente la funzionalizzazione della proprietà terriera allo sfruttamento razionale del suolo in modo tale da conseguire equi rapporti sociali, la Corte Costituzionale, nelle poche pronunce relative ai suoli agricoli, ha tendenzialmente favorito la posizione dei proprietari rispetto a quella dei lavoratori agricoli[1047]. Difatti, nella giurisprudenza costituzionale italiana storicamente ha prevalso l'idea che la terra sia un bene immobile ed il suo dominio una proprietà immobiliare[1048]. Ad esempio, in una delle sue sentenze si afferma

---

[1046] STC n. 112/2021, *cit.*

[1047] STAIANO, Sandro, "«Beni comuni» categoria ideologicamente estenuata", *Diritto e Società*, n. 3, 2016, p. 423.

[1048] Mutuando le parole di MONTEDURO, Massimo, "*Ius et rus*: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 2, 2019, p. 16: «l'approccio del diritto della modernità, tuttora dominante, […] ha piuttosto guardato monodimensionalmente alla terra come *cosa*/*oggetto*/*risorsa*/*input* fonte di *utilità principalmente economiche* di cui *appropriarsi* e da *padroneggiare* e *sfruttare* (da parte umana) per *produrre* direttamente – o consentire la produzione indiretta di – altre *cose*/*oggetti*/*risorse*/*input* in una prospettiva di detenzione, possesso, godimento, circolazione o monetizzazione di *breve*/*medio* termine da parte di singole persone fisiche o giuridiche (siano queste ultime pubbliche o private) interagenti sul mercato». Anche secondo GRAZIANI, Carlo Alberto, *Terra bene comune. Un decalogo*, *cit.*, pp. 1 e ss., «riusciamo a concepire la terra esclusivamente in termini di appartenenza, di oggetto di diritti da far valere nei confronti degli altri e in particolare del diritto di proprietà, perciò come bene escludente, appunto proprio […] Nell'officina italiana dei beni comuni la terra in quanto tale non compare: terminale di legami profondi ed escludenti (i diritti sulla terra), destinataria di aspirazioni intense e anch'esse escludenti (il diritto alla terra), vi è una sorta di timore a considerarla bene comune»: nel giugno del 2007, il Ministro della Giustizia del Governo Prodi incaricò la Commissione Rodotà di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma del codice civile sui beni pubblici; nello schema proposto era contenuto un elenco non esaustivo di beni comuni –definiti come «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» (articolo 1, comma 3, lettera d))– che comprendeva vari elementi naturali, ossia «i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate» (articolo 1, comma 3, lettera c), ma non la terra. Il percorso legislativo si è poi interrotto con il cambio di governo. V. i documenti della Commissione in MARELLA, Maria Rosaria (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni* (con postfazione di S. Rodotà), Ombre corte, Verona, 2012, p. 161 e ss. Si ricorda che i beni comuni hanno la loro origine nelle teorie economiche di HARDIN, Garrett, "The tragedy of the commons", *Science*, 1968, pp. 1243-1248, e OSTROM, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, e sono stati sviluppati in seno alla dottrina giuridica, specialmente in Italia. *Cfr.*, *ex multis*: NAPOLITANO, Giulio, "I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"", *Annuario AIPDA*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 137-152; RODOTÀ, Stefano, *Il terribile diritto …*, *cit.*; MATTEI, Ugo, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; QUARTA, Alessandra, e SPANÒ, Michele (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano-Udine, 2016; NIVARRA, Luca, "Quattro usi di "beni comuni" per una buona discussione", *Rivista critica di diritto privato*, n. 1, 2016, pp. 41-62; CAMERLENGO, Quirino, "La controversa nozione di bene comune", *Diritto e Società*, n. 3, 2016, pp. 567-571.

che «la legge riconosce e garantisce la proprietà privata e, in particolare aiuta la piccola e media proprietà terriera, alla quale può bensì imporre obblighi e vincoli, ma per il duplice fine del razionale sfruttamento del suolo e del conseguimento di equi rapporti sociali, senza incidere eccessivamente sulla sostanza del diritto di proprietà, a beneficio di altri soggetti privati, pur meritevoli di speciali tutela»[1049]. Ovviamente, si tratta di considerazioni rivolte espressamente alla funzione sociale della proprietà agricola: è ben noto che sia stata proprio la Corte costituzionale a scandire le tappe della progressiva socializzazione del *genus* della proprietà nell'ordinamento italiano[1050]. Peraltro, proprio in una recente sentenza sugli assetti fondiari

[1049] Sentenza della Corte Cost. 153/1977 (ECLI:IT:COST:1977:153). Secondo FERRI, Giovanni Battista, "Natura, ambiente, agricultura", in NERVI, Pietro (a cura di), *op. cit.*, p. 44, «la stessa tradizione legislativa, in agricoltura, ha contribuito ad avviare le riflessioni del civilista prevalentemente verso i profili patrimonialistici e produttivistici del fenomeno, nei quali gli aspetti afferenti all'ambiente e alla natura o alla collocazione del territorio, dove vengono svolte le attività agricole, hanno sempre finito per assumere un rilievo del tutto indiretto, destinato, comunque, ad essere assorbito dai profili, appunto, patrimonialistici e produttivistici». SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, "Tenencia de la tierra en iberoamérica y función social de la propiedad", in AA. VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare.* Liber Amicorum *Alberto Germanò*, Tomo I, Utet giuridica, Milanofiori Assago, 2016, p. 34, critica nel diritto civile la prevalenza degli aspetti patrimonialistici su quelli produttivistici: «Históricamente el Derecho Civil ha considerado la tierra como bien inmbueble y su dominio como una propiedad fundiaria, exclusivamente inmobiliaria, olvidando que generalmente tiene por objeto una actividad económica productiva».

[1050] Ciò si è verificato a partire dalla storica sentenza della Corte Cost. n. 61/1957 (ECLI:IT:COST:1957:61), secondo la quale la misura dell'indennizzo non può corrispondere all'integrale risarcimento del pregiudizio subìto dal titolare del diritto di proprietà ablato privato, in quanto «gli scopi di pubblica utilità, proprio per questa loro natura e per i superiori interessi che ne sono il presupposto, devono essere raggiunti; il che significa che essi devono essere coordinati e contemperati il più possibile con l'interesse privato, ma che non possono a questo essere subordinati, al punto che una considerazione integrale di esso finisca praticamente per impedire la realizzazione degli scopi di pubblica utilità». Nella sentenza 283/1993 (ECLI:IT:COST:1993:283), con la quale era stata dichiarata la legittimità costituzionale dell'articolo 5*bis* del Decreto-legge dell'11 luglio 1992, *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica* (convertito con modificazioni dalla Legge dell'8 agosto 1992, n. 359), che riduceva drasticamente il *quantum* del ristoro dovuto all'espropriato, individuando la misura dell'indennità di esproprio nella media tra il valore venale del bene ed il reddito dominicale rivalutato, con una decurtazione del 40%, la Corte Costituzionale ha ricordato: il principio dell'indennizzo come «"massimo di contributo e di riparazione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la Pubblica Amministrazione può garantire all'interessato" […] –costantemente riaffermato (da ultimo v. sentt. nn. 138 del 1993, 173 del 1991 e 216 del 1990)– si è poi ulteriormente evoluto, da una parte, affermandosi in positivo che l'indennizzo deve essere –come già indicato– congruo, serio, ed adeguato (sentt. nn. 91 del 1963, 22 del 1965, 115 del 1969, 63 del 1970, 58 del 1974, 138 del 1977) e, d'altra parte, precisandosi che è legittima la combinazione di più criteri purché almeno uno sia agganciato al valore venale e che pertanto risulta compatibile con la garanzia dell'art. 42, comma 3, della Costituzione la previsione di un criterio "mediato" (sentt. nn. 216 del 1990, 1165 del 1988 e 160 del 1981)». Anche quando, in seguito alla censura da parte della Corte europea dei diritti dell'Uomo della citata norma statale relativa all'indennità di esproprio (Corte EDU, *Grande Chambre*, 29 marzo 2006, ric. n. 36813/97), è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di quest'ultima con la sentenza della Corte Cost. n. 348/2007 (ECLI:IT:COST:2007:348), la Consulta non ha mancato di rimarcare il ruolo della funzione sociale della proprietà nella determinazione dell'indennizzo: «Si deve tuttavia riaffermare che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato. L'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la "funzione sociale". Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate ad essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

collettivi, i quali saranno oggetto di approfondimento più avanti, la Consulta ha affermato che «l'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale»[1051].

In definitiva, per mezzo della legge, gli Stati possono restringere le prerogative proprietarie sulla terra conformemente alla funzione socialmente rilevante in un dato momento storico. Tuttavia, si osserva sommessamente che la preservazione dell'integrità della terra non dovrebbe poter rispecchiare questo tipo di funzione: essendo finalizzata alla trasmissione del bene alle future generazioni, la tutela ecologica dell'*ager* dovrebbe invece sfuggire all'inquadramento in un preciso momento storico alla stregua degli altri interessi pubblici. Altrimenti, com'è accaduto, si rischia di operare una compressione del diritto di proprietà sulla terra in adempimento della funzione ambientale solamente quando l'ecosistema è così compromesso – dall'abbandono o dallo sfruttamento intensivo– da impedire la soddisfazione di tutti gli altri interessi.

1.2. Posizioni di dominio e soggezione nella scienza

1.2.1. Cenni al metodo dell'agroecologia

La contrapposizione tra la permanenza dell'interesse ambientale e la determinazione storica degli altri interessi legati all'uso della terra non implica che il primo interesse –o meglio l'interesse ecologico– sia *a fortiori* incompatibile con i secondi. Al fine di comprendere come l'interesse ecologico possa essere reso conciliabile con la realizzazione degli altri interessi degli abitanti rurali, è necessario dirottare l'attenzione sulle scienze ecologiche, in particolare sull'agroecologia. Com'è stato anticipato, queste discipline si occupano dell'analisi scientifica

---

pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata. Valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti. […] Esiste la possibilità di arrivare ad un giusto mezzo, che possa rientrare in quel "margine di apprezzamento", all'interno del quale è legittimo, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che il singolo Stato si discosti dagli standard previsti in via generale dalle norme CEDU, così come interpretate dalle decisioni della stessa Corte. Ciò è conforme peraltro a quella "relatività dei valori" affermata, come ricordato sopra, dalla Corte costituzionale italiana. Criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale».

[1051] Sentenza della Corte Cost. n. 119/2023 (ECLI:IT:COST:2023:119).

delle interazioni tra gli organismi ed i sistemi ecologici ed agricoli. Dunque, costituiscono campi del sapere particolarmente idonei ad acquisire la conoscenza necessaria ad una lettura del diritto vigente che permetta di adeguare l'intervento pubblico alla realtà agricola delle aree rurali spopolate e, dunque, alla sfera degli interessi –ambientali e non– ad essa sono connessi.

L'agroecologia –la cui denominazione è composta da agro-, dal latino *ager* (campo coltivato, azienda agraria o più ampio territorio), eco-, dal greco *oikos* (casa), e -logia, dal greco *logos* (studio delle relazioni tra i due termini precedenti)– affonda le proprie radici negli anni Ottanta del XX secolo, in un'epoca in cui intercorreva la massima distanza tra la scienza ecologica e quella agronomica, come risposta agli scenari critici cui aveva condotto l'approccio riduzionista[1052].

La concezione industriale dell'agricoltura, che di questo approccio costituiva la traduzione in ambito agricolo, aveva concentrato in modo esclusivo ed escludente le forze economiche nel perimetro della produttività, effondendo l'idea che alimenti e materiali utili al mercato fossero gli unici beni estraibili dalla coltivazione della terra[1053]. In controtendenza rispetto alla segmentazione con la quale le discipline pretendevano di dominare la conoscenza del mondo, l'agroecologia esprimeva il tentativo di «un'evoluzione combinata e non conflittuale dell'agronomia e dell'ecologia»[1054].

In origine, l'agroecologia si affermò come scienza dell'applicazione dei principi ecologici all'agricoltura attraverso l'incorporazione della conoscenza empirica presente in una regione[1055], orientata alla finalità di ridurre l'insicurezza alimentare e garantire la sostenibilità ambientale, socioeconomica, tecnologica, istituzionale delle produzioni agro-alimentari[1056].

[1052] BELLIGIANO, Angelo, e CONTI, Mauro, "L'agroecologia come formula di sostenibilità e recupero dei saperi locali", in CEJUDO, Eugenio, e NAVARRO, Francisco (eds.), *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Università del Salento, Lecce, 2019, p. 376. La tendenza alla settorializzazione è una caratteristica della razionalità novecentesca: tutte le discipline specialistiche sorte in questo contesto si sono focalizzate sulle singole parti dei sistemi viventi, disinteressandosi della loro complessità.

[1053] BOCCHI, Stefano, *op. cit.*, p. 76, specularmente l'azienda agricola era vista come più vicina al modello macchina che al modello biologico.

[1054] BELLIGIANO, Angelo, e CONTI, Mauro, *op. cit.*, p. 376.

[1055] ALTIERI, Miguel A., *Agroecology. The Science of Sustainable Agriculture*, 2ª ed., CRC Press, Boca Raton, FL, 2018, p. 167. *Cfr.* GLIESSMAN, Stephen R., "Defining Agroecology", *Agroecology and Sustainable Food Systems*, vol. 42, n. 6, 2018, p. 599.

[1056] BOCCHI, Stefano, *op. cit.*, p. 80. In particolare, il principio dello sviluppo sostenibile nella sua declinazione agro-alimentare sembra costituire, più che un obiettivo autonomo, una chiave interpretativa della *food security*, nel senso che quantità, qualità e cultura alimentare dovrebbero essere garantiti da una *policy* sulla *food security* che preservi la capacità produttiva degli Stati nel lungo periodo. Il capitolo 14 di Agenda 21 –il principale piano globale adottato durante il Summit sulla Terra del 1992 per affrontare e superare i principali problemi ecologici

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Con il tempo, la disciplina ha integrato le prospettive extra-disciplinari di sociologia, economia, ingegneria, politica, storia, filosofia, bioetica e antropologia, al fine di valorizzarne le interconnessioni e migliorare, così, il livello della conoscenza[1057]. In questo modo, l'orizzonte degli obiettivi si è espanso sino a caratterizzare l'agroecologia come la scienza dell'applicazione di categorie e principi dell'ecologia alla progettazione e alla gestione di sistemi alimentari sostenibili[1058].

Questa ambizione poggia sull'assunto che solo riedificando gli stretti rapporti tra le persone che coltivano il cibo (campagna) e le persone che lo mangiano (città) e riducendo gli impatti negativi del sistema intermedio (industria), sia possibile costruire sistemi di mercato fondati su relazioni eque, corrette e accessibili a tutti[1059].

In un panorama di pensiero e di azione così ampio, questa «macro-area transdisciplinare della ricerca scientifica»[1060] oggi può identificare tanto una scienza, quanto un contenitore di pratiche agricole o un approccio.

---

ed economici della fine del XX secolo– promuove l'agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale (SARD), specificando, tra gli obiettivi: «To maintain and develop, as appropriate, operational multisectoral plans, programmes and policy measures, including programmes and measures to enhance sustainable food production and food security within the framework of sustainable development, not later than 1998» (http://www.un-documents.net/a21-14.htm, consultato l'1 giugno 2023).

[1057] MONTEDURO, Massimo, "*Ius et rus*: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", *cit.*, p. 8. Secondo l'Autore, il «*proprium* dell'agroecologia» è di non essere «una nuova disciplina scientifica che sostituisce le altre o si affianca ad esse sottraendo spazi in parte da una e in parte dall'altra; non è neppure di una somma algebrica di scienze. Se si vuole, la si potrebbe definire una meta-disciplina, la quale stabilisce un secondo livello di osservazione in cui le diverse discipline di primo livello possono incontrarsi e confrontare –mantenendoli– i diversi punti di vista».

[1058] La definizione è di GLIESSMAN, Stephen R., *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems*, CRC Press, Boca Raton, 2007. Nell'ambito dello studio globale *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB), avviato congiuntamente dal Governo tedesco e dalla Commissione europea, avente ad oggetto l'analisi dei benefici economici legati alla biodiversità, dei costi causati dalla perdita di biodiversità e dalla mancata adozione di efficaci misure di protezione dell'ambiente, una sezione –*TEEBAgri Food Evaluation Network*– è dedicata alla valutazione dei sistemi agroalimentari e del loro complesso legame con l'ambiente, la società e la salute umana. Ivi, i sistemi agroalimentari sono definiti come l'ampio ed interconnesso complesso di ecosistemi, terreni agricoli, pascoli, pesca nelle acque interne, lavoro, infrastrutture, tecnologia, *policy*, cultura, tradizioni, istituzioni –compresi i mercati– coinvolti a vario titolo nella coltivazione, trasformazione, distribuzione e nel consumo di alimenti. È per questo motivo che l'iniziativa riunisce scienziati, economisti, istituzioni politiche, leader aziendali ed organizzazioni di agricoltori perché cooperino nella definizione delle modalità di valutazione secondo un approccio di tipo sistemico (https://teebweb.org/our-work/agrifood/, consultato il 21 giugno 2023).

[1059] GLIESSMAN, Stephen R., "Defining Agroecology", *cit.*, p. 599. Secondo l'Autore, la definizione di agroecologia è divenuta integrazione di ricerca, educazione, azione e cambiamento che porta la sostenibilità a tutte le componenti del sistema alimentare: ecologica, economica e sociale.

[1060] MONTEDURO, Massimo, *ult. op. cit.*, p. 5.

1.2.2. L'appartenenza umana all'agroecosistema

In tutte le possibili chiavi di lettura alle quale si presta, l'agroecologia è fondata sul concetto di agroecosistema visto come sistema socio-ecologico[1061].

Secondo GLIESSMAN, l'agroecosistema è «un sito o un distretto territoriale integrato di produzione agricola –una fattoria, per esempio– *inteso come un ecosistema*»[1062]. Un ecosistema è definito come un sistema funzionale di relazioni complementari tra gli organismi viventi e il loro ambiente, delimitato da confini scelti arbitrariamente, in grado di mantenere nel tempo e nello spazio un equilibrio costante ma dinamico. Si dice, infatti, che un ecosistema naturale sia maturo e stabile, cioè in grado di mantenersi utilizzando la sola energia immessa dalla radiazione solare. Un agroecosistema è inteso come un ecosistema che è stato piegato dall'intervento umano alla realizzazione di una produzione agricola: dunque, è meno maturo e più instabile, avendo bisogno del costante intervento dell'uomo –lavoro umano, mezzi meccanici, fertilizzanti chimici, idrocarburi ecc.– per integrare l'energia sussidiaria al proprio sostentamento[1063].

L'agroecologia, mutuando i principi dell'ecologia, ha acquisito la consapevolezza dei limiti massimi umani che, per effetto della relazione di appartenenza dell'uomo all'agroecosistema, riflettono i limiti massimi naturali. Difatti, nelle «*forme a priori* con le quali l'ecologia percepisce e organizza categoricamente il mondo»[1064], l'uomo –come organismo o come popolazione– è parte di un ecosistema –sistema vivente composto da diverse comunità, ovvero popolazioni di organismi di una stessa specie, che interagiscono con un insieme di fattori fisici e chimici, come clima, luce, acqua, suolo–; dalla vita del secondo dipende la sopravvivenza del primo, in quanto un eventuale collasso dell'ecosistema porterebbe inesorabilmente all'estinzione delle specie, come l'uomo, che lo popolano[1065]. L'applicazione della gerarchia ecologica all'agroecologia comporta che, come parte dell'agroecosistema, lo sviluppo dell'uomo nella dimensione agricola sia legato inscindibilmente alla preservazione della qualità e della disponibilità della terra.

[1061] CAPORALI, Fabio, "History and Development of Agroecology and Theory of Agroecosystems", in MONTEDURO, Massimo, *et al.*, (eds.), *op. cit.*, p. 26.

[1062] MONTEDURO, Massimo, *ult. op. cit.*, p. 21, nota 22, traducendo la definizione di Stephen R. Gliessman.

[1063] GLIESSMAN, Sthepen R, "Agroecology and Agroecosystems", in DIANE, Rickerl, e FRANCIS Charles (eds.), *Agroecosystems Analysis*, American Society of Agronomy, Madison, 2004, pp. 20-21.

[1064] MONTEDURO, Massimo, *ult. op. cit.*, p. 22.

[1065] ID., *ult. op. cit.*, pp. 24-26. *Cfr.* MONTEDURO, Massimo, e TOMMASI, Sara, "Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria", in AA. VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi (Atti del 9° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli)*, ESI, Napoli, 2015, pp. 161-202.

Infatti, l'agroecologia sostiene che gli agroecosistemi possano essere amministrati in modo tale da conservare le caratteristiche degli ecosistemi e, contemporaneamente, realizzare la produzione agricola[1066]. Secondo questa scienza, un punto di riferimento in tal senso è rappresentato dai sistemi agricoli tradizionali ed indigeni dei Paesi in via di sviluppo: essendosi sviluppati in tempi o luoghi nei quali *input* diversi dal lavoro umano e dalle risorse locali non erano generalmente disponibili o desiderabili per la popolazione locale, essi tendono a non focalizzarsi esclusivamente sulla massimizzazione della produzione e del profitto perché è nel loro interesse garantire piuttosto la sostenibilità nel lungo termine[1067]. Si dice che tali sistemi siano fondati sulla *Traditional Ecological Knowledge*, cioè sul complesso di saperi, credenze, tradizioni, pratiche, istituzioni e visioni del mondo sviluppate e sostenute dalle collettività indigene, contadine e locali, in interazione con il loro ambiente tradizionale[1068]. In realtà, anche sul territorio europeo esistono testimonianze di *bio-cultural refugia*, ovvero di luoghi che non solo ospitano specie ma sono anche portatori di conoscenze ed esperienze sulla gestione pratica della biodiversità e dei servizi ecosistemici in agricoltura[1069].

[1066] ALTIERI, Miguel Angel, NICHOLLS, Clara, e PONTI, Luigi, *Agroecologia. Sovranità alimentare e resilienza dei sistemi produttivi*, Feltrinelli, Milano, 2015, § "Cosa sono i sistemi di produzione agroecologici?", sostengono che, riducendo l'aggiunta di prodotti chimici e permettendo processi naturali quali la fertilità naturale del suolo ed il controllo biologico dei parassiti, sia possibile garantire la sostenibilità dell'agroecosistema.

[1067] ID., *op. cit.*, § "Potenziale dei sistemi agroecologici in termini di diffusione, produttività e sicurezza alimentare".

[1068] BERKET, Fikret, *Sacred Ecology: traditional ecological knowledge and resource management*, Taylor & Francis, Philadephia, 1999, p. 8. Sulla conoscenza ecologica tradizionale v. anche GÓMEZ BAGGETHUN, Erik, CORBERA, Esteve, e REYES GARCÍA, Victoria, "Traditional Ecological Knowledge and Global Environmental Change: Research findings and policy implications", *Ecology and Society*, Vol. 18, n. 4, 2013, pp. 1-8. Secondo GLIESSMAN, Sthepen R, "Agroecology and Agroecosystems", *cit.*, p. 24, gli agroecosistemi tradizionali sono un esempio cui ispirarsi per la creazione di agroecosistemi sostenibili.

[1069] *Cfr.*: BARTHEL, Stephan, CRUMLEY, Carole, e SVEDIN, Uno, "Bio-cultural refugia – Safeguarding diversity of practices for food security and biodiversity", *Global Environmental Change*, Vol. 23, n. 5, 2013, pp. 1142-1152; BARTHEL, Stephan, e ISENDAL, Christian, "Urban gardens, agriculture, and water management: Source of resilience for long-term food security in cities", *Ecological Economics*, n. 86, 2013, pp. 224-234; BARTHEL, Stephan, FOLKE, Carl, e COLDING, Johan, "Social-ecological memory in urban gardens – Retaining the capacity for management of ecosystem services", *Global Environmental Change*, n. 20, 2010, pp. 255-265; KIENE, Tobias, "Traditional Knowledge in the European Context", *Ressources Naturelles*, n. 2, 2006, pp. 1-5; HERNÁNDEZ MORCILLO, Mónica, *et al.*, "Traditional Ecological Knowledge in Europe: Status Quo and Insights for the Environmental PolicyAgenda", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 56, n. 1, 2014, pp. 3-17. Sui servizi ecosistemici, v. il paragrafo successivo.

UPC

1.2.3. L'applicazione dei servizi ecosistemici agli ecosistemi antropizzati: i servizi agroecosistemici

Uno dei modi in cui la comunità scientifica oggi valuta lo stato degli ecosistemi –e, di conseguenza, degli agroecosistemi– è utilizzando la lente dei servizi, benefici o utilità che essi forniscono alla società: i cosiddetti servizi ecosistemici.

Una prima concezione della natura come capitale e flusso di servizi a beneficio degli uomini risale agli anni Settanta del Novecento, quando un influente ecologista espresse il tentativo di identificarne il valore monetario per fornire una base oggettiva al processo decisionale[1070]. La marcata polarizzazione antropocentrica che si evince dalla riferibilità dei benefici naturali alla sola specie umana era rafforzata dall'attribuzione di un significato prettamente economico al lavoro svolto dagli ecosistemi[1071]. L'apice di questo *trend* fu raggiunto con la ricerca di un gruppo di scienziati che nel 1997 quantificò i servizi ecosistemici a livello globale in rapporto al prodotto interno lordo[1072].

Appartiene a questo filone l'idea di costruire dei sistemi di pagamento per i servizi ecosistemici o PES, acronimo della terminologia inglese *Payment for Ecosystem Services* o *Payment for Environmental Services*: transizioni volontarie tra un –minimo uno– consumatore e un –minimo uno– produttore, aventi ad oggetto uno specifico servizio ecosistemico o ambientale, il cui pagamento è condizionato alla permanenza del servizio nel tempo e all'addizionalità, nel senso che tale meccanismo determina azioni diverse e ulteriori rispetto alla gestione ordinaria degli ecosistemi. Qualora venga meno il criterio della volontarietà, in quanto l'autorità pubblica interviene attraverso forme di finanziamento diretto, si parla di sistemi di quasi-PES o *PES-Like* (per distinguerli dai *PES-Core*, che contengono tutti i principi menzionati)[1073]. Tuttavia, questi aspetti costituiscono solo l'involucro esterno di un

---

[1070] Come ricorda CAPORALI, Fabio, *Ethics and Sustainable Agriculture. Bridging the Ecological Gaps*, Springer, Cham, Switzerland, 2021, p. 68, la prima versione documentata del concetto è contenuta nell'articolo dell'ecologista WESTMAN, Walter E., "How much are nature's services worth?", *Science*, n. 197, 1997, pp. 960-964. Dopo *nature's services* ha assunto la denominazione di *life-supporting services*, *ecological services*, sino all'attuale *ecosystem services*.

[1071] CAPORALI, Fabio, *ult. op. cit.*, p. 68, ricorda che una mitigazione di questo approccio era presente in alcuni ecologisti, come Ehrlich e Mooney, i quali rivendicavano il valore di supporto alla vita dei servizi ecosistemici invece del valore per il benessere umano.

[1072] ID., *ibidem.* Si tratta dello studio di COSTANZA, Robert, *et al.*, "The values of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, n. 387, 1997, pp. 253-260. PLUMWOOD, Val, *Environmental culture. The ecological crisis of reason*, Routledge, London, 2002, p. 144, ha fortemente criticato la quantificazione economica dei servizi ecosistemici come livello finale di ricognizione: «It assumes a moral dualism between the group taken to be morally considerable ("persons") and the rest – which are "things" (and, potentially at least, property), and are assumed not to matter or count ethically at all, hence to be open to rational instrumental use».

[1073] WUNDER, Sven, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper No. 42,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

meccanismo il cui *core*, nonché l'elemento di maggiore difficoltà rispetto alla loro implementazione, consiste nell'internalizzazione di un'esternalità positiva o nell'attribuzione di un valore economico ad un bene pubblico: si parla, al rispetto, di *commodification*[1074].

L'evoluzione del concetto verso l'inclusione di valori che trascendono la mercificazione della natura si deve al noto *Millennium Ecosystem Assesment* (MEA)[1075]. Il MEA è un *report* conoscitivo, elaborato dalla comunità scientifica internazionale, finalizzato a realizzare una massiccia sintesi della conoscenza scientifica sullo stato attuale degli ecosistemi, dei servizi da essi prodotti e dell'interrelazione con il benessere umano, definito come quella condizione degli esseri umani connotata dalla coesistenza di più componenti: disponibilità del materiale di base per una vita dignitosa, come mezzi di sussistenza sicuri ed adeguati, cibo a sufficienza in ogni momento, alloggio, vestiti e accesso ai beni; salute fisica personale e dell'ambiente nel quale si vive, come aria pulita ed accesso all'acqua potabile; intreccio di buone relazioni sociali, compresa la coesione sociale, il rispetto reciproco, la capacità di aiutare gli altri e di provvedere ai bambini; sicurezza, anche rispetto all'accesso alle risorse naturali e ai disastri naturali causati dall'uomo; libertà di scelta ed azione –vale a dire opportunità di realizzare le proprie aspirazioni individuali ma che subisce l'influenza di fattori esterni come l'educazione– quale precondizione per la realizzazione di altre componenti del benessere, ad esempio l'equità e la giustizia[1076]. Il

---

Center for International Forestry Research, Bogor, 2005, https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf, consultato il 19 giugno 2023. Secondo MATZDORF, Bettina, SATTLER, Claudia, e ENGEL, Stefanie, "Institutional Frameworks and governance structures of PES schemes", *Forest Policy and Economics*, Vol. 37, 2013, pp. 59 e ss., costituiscono schemi PES veri e propri quelli in cui l'autorità pubblica è comunque presente e svolge o unicamente il ruolo di acquirente –è beneficiaria diretta dei servizi ecosistemici erogati– o soltanto di regolatore –è coinvolta nella negoziazione del contratto, riscossione e amministrazione dei pagamenti, nel monitoraggio e verifica dell'erogazione dei servizi ecosistemici– ovvero entrambi.

[1074] *Cfr.* MURADIAN, Roldan, *et al.*, "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, Vol. 69, n. 6, 2010, pp. 1202-1208.

[1075] L'elaborazione del MEA, così denominato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, coprì un periodo di quattro anni (dal 2001 al 2005), coinvolgendo più di 1360 esperti da tutto il mondo. I risultati, raccolti in 5 volumi tecnici e 6 rapporti sintetici, forniscono una stima scientifica di condizioni e *trends* degli ecosistemi mondiali e dei servizi dagli stessi forniti (come acqua potabile, cibo, foreste, protezione dalle inondazioni, e altre risorse naturali), nonché le possibili alternative atte ripristinarne, conservarne e migliorarne l'uso sostenibile. V. MEA, *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends*, Island Press, Washington, DC, Covelo, London, 2005.
A livello internazionale, si può richiamare anche *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES): organismo intergovernativo indipendente, istituito dagli Stati per rinforzare i rapporti tra scienza e politica su argomenti come la biodiversità e i servizi ecosistemici. Il lavoro dell'IPBES può essere raggruppato in quattro aree complementari: valutazioni su temi specifici –impollinazione, produzione alimentare, ecc.– e problemi metodologici di scala regionale e globale; supporto politico –identificazione di strumenti e metodologie utili alla policy); sviluppo di capacità e conoscenze– comunicazione e sensibilizzazione (https://www.ipbes.net/, consultato il 21 giugno 2023).

[1076] MEA, *Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis*, Island Press, Washington, DC, 2005, p. v.: «Human well-being is assumed to have multiple constituents, including the *basic material for a good life*, such as secure

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MEA definisce i servizi ecosistemici come i benefici che le persone ottengono dagli ecosistemi. Dalla totalità astrae quattro tipologie: servizi di fornitura, quali cibo, acqua, legname, fibre; servizi di regolazione delle condizioni ambientali in cui gli esseri umani realizzano le proprie attività, incidenti su clima, alluvioni, malattie, rifiuti e qualità delle acque[1077]; servizi culturali, che forniscono benefici ricreativi, estetici e spirituali; servizi di supporto alla vita, come formazione del suolo, fotosintesi e ciclo dei nutrienti, ossia i processi ecologici di base per il mantenimento dell'ecosistema e il flusso degli altri servizi ecosistemici[1078].

Questa classificazione, lungi dal piegare la natura al beneficio esclusivo dell'essere umano, esalta invece la salute e la ricchezza degli ecosistemi quale fonte della vita di tutte le specie che li popolano a condizione che vengano rispettati due principi: il giusto ordine nella gerarchia ecologica e l'armonizzazione tra i membri degli ecosistemi[1079]. Secondo il principio della gerarchia ecologica, l'uomo –come parte e non come dominatore degli ecosistemi– non deve pretendere di manipolare i servizi di supporto e di regolazione dai quali trae beneficio l'intera comunità vivente. Il principio dell'armonizzazione tra i membri degli ecosistemi, invece, evidenzia che i servizi ecosistemici non sono solamente quelli che promanano dalle risorse naturali: ad esempio, il suolo produce cibo, fibre e biocombustibili, purifica l'acqua, sequestra il carbonio, mette a disposizione un habitat per la biodiversità, ricicla *inputs* esterni (agenti

---

and adequate livelihoods, enough food at all times, shelter, clothing, and access to goods; *health*, including feeling well and having a healthy physical environment, such as clean air and access to clean water; *good social relations*, including social cohesion, mutual respect, and the ability to help others and provide for children; *security*, including secure access to natural and other resources, personal safety, and security from natural and human-made disasters; and *freedom of choice and action*, including the opportunity to achieve what an individual values doing and being. Freedom of choice and action is influenced by other constituents of well-being (as well as by other factors, notably education) and is also a precondition for achieving other components of well-being, particularly with respect to equity and fairness».

[1077] Per un esempio concreto, si può menzionare la regolazione del clima, ossia la riduzione della temperatura prodotta dalla presenza di alberi.

[1078] Una più recente classificazione dei servizi ecosistemici –*Common International Classification of Ecosystem Services* (CICES)– è stata sviluppata nel 2013 grazie al lavoro sulla valutazione ambientale intrapreso dall'Agenzia Europea dell'Ambiente. Nella CICES, i servizi ecosistemici sono distinti in tre categorie: servizi di approvvigionamento –prodotti alimentari e biomassa, materie prime, ecc.–, servizi di regolazione e mantenimento –regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, riserva genetica, conservazione della biodiversità, ecc.– e servizi culturali –servizi ricreativi e culturali, funzioni etiche e spirituali, paesaggio, patrimonio naturale, ecc.–. Nell'ultima versione pubblicata nel 2018 (V5.1 CICES), della quale è disponibile un ulteriore aggiornamento dal 2023, i servizi culturali sono scissi in biotici e abiotici: i primi derivano dalle caratteristiche o dalla localizzazione dell'ambiente che consente lo svolgimento di un'attività ricreativa, come una passeggiata nella natura; i secondi dipendono dagli elementi fisici del paesaggio che rappresentano per le persone un emblema culturale, religioso o tradizionale (https://cices.eu/resources/, consultato il 2 giugno 2023).

[1079] CAPORALI, Fabio, *ult. op. cit.*, p. 71: «Ecosystem health and wealth depend on the "right order" and harmonisation of its components, including human beings. This is why the inclusion of cultural services in the frame of ecosystem services is of crucial meaning, in that confirms the acceptance of man's belongingness in a living community».

chimici e sostanze nutritive)[1080] ma i servizi ecosistemici includono anche i benefici che derivano dall'interazione tra il suolo e gli altri elementi dell'ecosistema[1081].

In virtù della mimesi epistemologica tra ecosistemi e agroecosistemi, il concetto di servizi ecosistemici è stato applicato anche agli agroecosistemi[1082]. Il MEA, infatti, si occupa dell'intera gamma degli ecosistemi e dei relativi servizi: da quelli relativamente incontaminati, come le foreste naturali, ai paesaggi parzialmente antropizzati, sino agli ecosistemi più intensamente alterati e gestiti dall'uomo. Secondo il rapporto, la conversione di praterie, foreste e zone umide tanto in città quanto in agroecosistemi determina una drastica riduzione dei servizi ecosistemici[1083]. Si dice, infatti, che gli agroecosistemi producono servizi agroecosistemici a detrimento di servizi ecosistemici ovvero generando cosiddetti disservizi[1084]: da un lato, i

---

[1080] Queste le funzioni del suolo individuate da SCHULTE, Rogier P.O., *et al.*, "Functional land management: A framework for managing soil-based ecosystem services for the sustainable intensification of agriculture", *Environmental Science and Policy*, n. 38, 2014, p. 47. POWLSON, David S., *et al.*, "Soil management in relation to sustainable agriculture and ecosystem services", *Food Policy*, n. 36, 2011, p. S73, affermano che il suolo mette a disposizione un ambiente per la germinazione dei semi, la crescita ed il funzionamento delle radici per l'assorbimento dell'acqua e delle altre sostanze nutritive; offre alle piante le riserve di nutrienti contenute nella materia organica e dei componenti minerali; è il percorso attraverso il quale gli *inputs* esterni raggiungono le radici, nonché la matrice delle trasformazioni dei nutrienti nell'ambito dei processi biologici, chimici e fisici; ospita microorganismi e fauna; costituisce una piattaforma per macchine, persone o animali coinvolti in operazioni agricole.

[1081] BARNAUD, Cecil, *et al.*, "Ecosystem services, social interdependencies, and collective action: a conceptual framework", *Ecology and Society*, Vol. 23, n. 1, 2018, § "How can ecosystem services and collective action enrich each other?", afferma che il concetto di servizi ecosistemici evidenzia utilità che sono molto diverse tra loro (dal controllo degli agenti patogeni ai paesaggi), meno visibili (come impollinazione e qualità dell'aria) e più dinamiche (poiché fanno riferimento a processi ecologici) rispetto al concetto di *common-pool resources*.

[1082] *Cfr.*: MEA, *Ecosystems and Human Well-Being*, *cit.*; COSTANZA, Robert, *et al.*, *op. cit.*; DE GROOT, Rudolf S., *et al.*, "Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making", *Ecological Complexity*, n. 7, 2010, pp. 260-272; POWER, Alison G., "Ecosystem services and agriculture: Tradeoffs and synergies", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, n. 365, 2010, pp. 2959-2971; BJÖRKLUND, Johanna, *et al.*, "Impact of production intensity on the ability of the agricultural landscape to generate ecosystem services: an example from Sweden", *Ecological Economics*, n. 2, 1999, pp. 269-291; NIGGLI, Urs, *et al.*, *Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, Landbau FiBL*, Frick, Switzerland, 2009; SANDHU, Harpinder S., *et al.*, "Organic agriculture and ecosystem services", *Environmental Science & Policy*, n. 1, 2010, pp. 1-7; ALAM, Mahbubul, *et al.*, "A general framework for the quantification and valuation of ecosystem services of tree-based intercropping systems", *Agroforestry Syst*ems, n. 88, 2014, pp. 679-691.

[1083] Secondo FOLEY, Johnatan A., *et al.*, "Global Consequences of Land Use", *Science*, Vol. 309, n. 5734, 2005, p. 570, la produzione di cibo da parte degli agroecosistemi costituisce la principale attività del sistema alimentare ad aver modificato la superficie terrestre.

[1084] WEIßHUHN, Peter, *et al.*, "Supporting Agricultural Ecosystem Services through the Integration of Perennial Polycultures into Crop Rotations", *Sustainability*, 2017, p. 2. Come afferma CAPORALI, Fabio, *ult. op. cit.*, p. 73, la generazione di tali disservizi determina l'impronta ecologica di un sistema di attività umana, ossia la superficie di acqua e terra necessaria per rigenerare le risorse consumate ed assorbire i rifiuti emessi. *Cfr.* WACKERNAGEL, Mathis, e REES, William E., "Perceptual and structural barriers to investing in natural capital: Economics from an ecological footprint perspective", *Ecological Economics*, n. 1, 1997, p. 7.

sistemi agricoli tendono ad incrementare i servizi di fornitura di cibo e fibre; dall'altro, ad erodere servizi ecosistemici culturali, di regolazione e di supporto[1085].

Tuttavia, il rapporto tra consumo e fornitura di servizi negli agroecosistemi non appare sempre così lineare –distruzione degli ecosistemi naturali per la produzione di cibo e fibre–. Infatti, alcuni studi evidenziano la capacità degli agroecosistemi di assicurare «servizi ecosistemici di supporto come la funzionalità delle aree di riproduzione, alimentazione e rifugio per specie stanziali e in migrazione ed il mantenimento dei processi evolutivi. […] Servizi ecosistemici di regolazione, come la regolazione della qualità dell'aria e del clima, la mitigazione dei rischi naturali, la regolazione delle acque e la protezione dall'erosione, la formazione e rigenerazione del suolo, e servizi ecosistemici culturali come il mantenimento di valori estetici e scenici dei paesaggi rurali, il valore ricreativo con le opportunità per turismo, le attività sportive ed altre attività ludiche, l'educazione e la scienza con opportunità per la formazione ed attività di educazione formale e informale»[1086].

Dunque, esistono dei casi in cui l'attività agricola è in grado di compensare il consumo dei servizi ecosistemici contribuendo alla loro rigenerazione e fornendo nuovi servizi agroecosistemici. Trattandosi di un ecosistema antropizzato, la capacità degli agroecosistemi di apportare questo valore aggiunto non rappresenta un dato di natura ma dipende dalle modalità di gestione dello stesso[1087]. Il modo in cui gli agricoltori e altri attori gestiscono le aziende agricole e quindi la capacità degli agroecosistemi di produrre o servizi agroecosistemici o disservizi è influenzato dai regimi proprietari che li regolano[1088].

[1085] WIGGERING, Hubert, *et al.*, "Agrosystem Services: An Additional Terminology to Better Understand Ecosystem Services Delivered by Agriculture", *Landscape online*, n. 49, 2016, p. 2.

[1086] SERVADEI, Luigi, e FERRONI, Franco (coords.), *La politica di sviluppo rurale per la biodiversità, Natura 2000 e le aree protette*, *cit.*, p. 121-122. anche BLASI, Filippo, MARINO, Davide, e PALLOTTA, Lucia, "I servizi agro-ecosistemici: pagamenti per i servizi ecosistemici alla luce delle proposte per la nuova Pac", *Agriregionieuropa*, n. 30, 2012, p. 77, tra i servizi agroecosistemici elencano: qualità estetica dei paesaggi agricoli (paesaggio), patrimonio culturale e identità, conservazione della biodiversità, conservazione del suolo, sequestro del carbonio e mitigazione dei cambiamenti climatici. MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, *et al.*, "La importancia de los servicios ecosistémicos para la agricultura. Materiales de fortalecimiento de capacidades técnicas del proyecto CASCADA (Conservación Internacional-CATIE)", Costa Rica, 2017, https://namacafe.org/sites/default/files/content/proyecto_cascada_modulo_3_servicios_ecosistemicos_en_la_agricultura.pdf, consultato il 14 marzo 2022, alle pp. 19 e ss., mettono in luce l'interdipendenza tra agroecosistemi ed ecosistemi per il sostegno della comunità: «los productores agropecuarios y especialmente los pequeños productores agrícolas, dependen directamente de los servicios ecosistémicos para la producción en sus parcelas, y por lo tanto, para el mantenimiento de sus medios de vida. […]. La agricultura, a su vez, provee servicios de regulación, aprovisionamiento y culturales esenciales para las comunidades».

[1087] AUGUSTBURGER, Horacio, KÄSER, Fabian, e RIST, Stephan, "Assessing Food System and Their Impact on Common Pool Resources and Resilience", *land*, 2019, p. 2.

[1088] ID., *ibidem.*

1.2.4. Identificazione del fenomeno a partire da alcuni casi paradigmatici

Al fine di comprendere meglio come l'amministrazione di un sistema antropizzato che sfrutta le risorse naturali per il benessere umano incide sulla produzione di servizi e disservizi, è utile ricorrere ad alcuni esempi pratici. Poiché la terra e l'acqua costituiscono risorse essenziali alla produzione agricola, i prossimi paragrafi esamineranno alcune esperienze relative alle loro modalità di gestione[1089].

1.2.4.1. La gestione della terra

Un recente studio empirico ha misurato la capacità di 6 distinti sistemi alimentari boliviani e kenyani di produrre servizi agroecosistemici[1090]. La ricerca, infatti, accoglie il concetto in base al quale un sistema alimentare è una rete interdipendente di attori –imprese, istituzioni finanziarie, organizzazioni pubbliche e private–, localizzata in un'area geografica determinata –regione, Stato ecc.–, che partecipa direttamente o indirettamente alla creazione di un flusso di beni e servizi finalizzati a soddisfare le esigenze alimentari di uno o più gruppi di consumatori[1091]. Tali beni e servizi, dunque, sono più della produzione di cibo: comprendono anche il ciclo dei nutrienti del suolo, la regolazione del clima locale e globale e la resilienza[1092].

Dalla Bolivia è stato selezionato un sistema alimentare agroecologico, un sistema alimentare agroindustriale ed un sistema alimentare indigeno. Il sistema alimentare agroecologico è caratterizzato da: orticoltura commerciale agroecologica realizzata da produttori di piccola scala; assenza di input agrochimici e preparazione del terreno mediante l'uso del trattore, coltivazione e raccolta manuali; piccoli processi di trasformazione e vendita diretta; consumo fondato sulla conoscenza diretta dei produttori. Il sistema alimentare agroindustriale è caratterizzato da: ampia produzione colturale da parte di agricoltori indipendenti destinata alla commercializzazione; colture OGM dipendenti dal pacchetto tecnologico di pesticidi e fertilizzanti chimici; preparazione del terreno, semina e raccolta su

---

[1089] Sono d'ausilio alla comprensione dell'interrelazione tra terra e acqua le parole di GRAZIANI, Carlo Alberto, *Terra bene comune tra interpretazione giuridica e iniziativa politica*, 2015, http://www.territorialmente.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Graziani.pdf, consultato il 22 settembre 2023, p. 4: «La terra è diversa dall'acqua, ma a essa non si contrappone: "dalla terra nasce l'acqua" e senza acqua la terra non produce frutti; la terra accoglie nel suo seno fiumi, laghi, paludi; nelle sue viscere si colloca un grande serbatoio di vita. Certo, l'acqua scorre, è fluida, ma la terra non è inerte né immobile: anch'essa ha i suoi cicli, si modifica per effetto di eventi naturali e di usi antropici. Perciò è anche all'acqua che guardo proprio perché penetra nella terra e la feconda».

[1090] AUGUSTBURGER, Horacio, KÄSER, Fabian, e RIST, Stephan, *op. cit.*, pp. 1-25.

[1091] COLONNA, Paul, FOURNIER, Stéphane, e TOUZARD, Jean-Marc, "Food Systems", in ESNOUF, Catherine, RUSSEL, Marie, e BRICAS, Nicolas (eds.), *Food System Sustainability. Insights from duALIne*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 69.

[1092] AUGUSTBURGER, Horacio, KÄSER, Fabian, e RIST, Stephan, *op. cit.*, p. 2.

grande scala mediante macchinari; trasformazione integrale dei prodotti nella regione o esportazione della materia prima; assenza di collegamento tra produttori e consumatori. Il sistema alimentare indigeno è caratterizzato da: agricoltura familiare di sussistenza; bassi livelli di input agrochimici importati; preparazione del terreno, semina e raccolta a mano; trasformazione a livello locale; consumo da parte degli agricoltori ovvero scambio e vendita nella comunità[1093].

Dal Kenya è stato selezionato un sistema alimentare locale, un sistema alimentare regionale ed un sistema alimentare agroindustriale. Il sistema alimentare locale è caratterizzato da: agricoltura di sussistenza e commerciale di piccola scala; uso di input agrochimici; preparazione del terreno, semina e raccolta a mano e con il supporto di macchine agricole locali; lavorazione di alcuni dei prodotti da parte dei mugnai locali; autoconsumo e vendita ai vicini ed ai mercati locali e regionali. Il sistema alimentare regionale è caratterizzato da: produzione commerciale da parte di grandi imprese e società; dipendenza assoluta da input agrochimici; preparazione del terreno, semina e raccolta con macchinari; trasformazione integrale dei prodotti all'interno del Paese; assenza di collegamento tra produttori e consumatori. Il sistema alimentare agroindustriale è caratterizzato da: produzione orticola commerciale di tipo intensivo; dipendenza assoluta da input agrochimici; preparazione del terreno, semina e raccolta con macchinari; selezione, lavaggio e confezionamento dei prodotti freschi; assenza di collegamento tra produttori e consumatori[1094].

All'interno di ciascuno dei descritti sistemi alimentari sono state individuate 3 aziende agricole, intese come agroecosistemi, delle quali sono stati misurati 23 servizi agroecosistemici. I risultati hanno evidenziato che il sistema alimentare con la maggiore capacità di produzione di servizi agroecosistemici è quello agroecologico, seguito dal sistema alimentare indigeno e, successivamente, dal sistema alimentare locale, con la precisazione che in quest'ultimo caso vi è una grande differenza tra gli agroecosistemi all'interno. In ordine decrescente, i sistemi alimentari il cui indice di produzione dei servizi agroecosistemici è più basso sono quello agroindustriale in Kenya, quello regionale e quello agroindustriale in Bolivia[1095]. Un aspetto interessante è che gli agroecosistemi agroecologici ed indigeni, i quali producono soprattutto servizi di regolazione e culturali, hanno anche una rilevante capacità di erogare servizi di fornitura, vale a dire l'unica tipologia che i sistemi agroindustriali sia in grado di soddisfare[1096].

[1093] ID., *op. cit.*, pp. 8-1, *Table 1*.
[1094] ID., *ibidem.*
[1095] ID., *op. cit.*, p. 14.
[1096] ID., *op. cit.*, p. 15.

Poiché le modalità di gestione degli agroecosistemi, dalla quale dipende la capacità di produrre i servizi agroecosistemici, sono influenzate dai regimi proprietari, è opportuno riportare i dati relativi alla titolarità degli stessi e alle norme applicate.

Il sistema alimentare agroecologico oggetto dello studio –maggiore produttore di servizi agroecosistemici– è caratterizzato da: terreni dalla dimensione compresa tra i 3 e i 6 ettari, gestiti in regime di proprietà privata e di *common property*, con una tendenza verso la rivitalizzazione di quest'ultima; un sistema di controllo della produzione secondo tecniche agroecologiche congiuntamente definito da produttori, trasformatori e consumatori; un sistema di sanzioni graduali in caso di violazioni. Il sistema alimentare indigeno –secondo produttore di servizi agroecosistemici– è caratterizzato da: terreni dalla dimensione compresa tra 2 e 4 ettari, localizzati in territori comunali e gestiti prevalentemente in regime di *common property*; non un vero e proprio sistema di controllo in quanto sono direttamente i membri della comunità a controllarsi reciprocamente e a sollevare eventuali problemi in sede di riunione; un sistema di sanzioni graduali inflitte dalla comunità o dallo Stato in caso di violazioni. Il sistema alimentare locale –terzo produttore di servizi agroecosistemici– è caratterizzato da: terreni con una dimensione compresa tra 0,01 e 2,4 ettari, gestiti sia in regime di proprietà privata sia in regime di *common property*[1097]; sistemi di controllo informali che, pur essendo noti alla maggior parte degli attori, talvolta impediscono di approfondire le responsabilità; sistemi sanzionatori che agiscono gradualmente in caso di violazione delle regole (dal pettegolezzo all'esclusione dai gruppi di mutuo sostegno). Il sistema agroindustriale kenyiano –quarto produttore di servizi agroecosistemici– è caratterizzato da: dimensione dei terreni compresa tra 40 e 300 ettari, gestiti principalmente in regime di proprietà privata[1098]; controllo effettuato dall'associazione degli utenti dell'acqua in funzione di tali attori; sistemi di sanzioni graduali non effettive in caso di violazioni per via delle relazioni di potere tra le associazioni di utenti dell'acqua. Il sistema alimentare regionale –quinto produttore di servizi agroecosistemici– è caratterizzato da: dimensione dei terreni compresa tra 45 e 4.500 ettari, gestiti principalmente in regime di proprietà privata; assenza di un ente di controllo; sistema sanzionatorio statale (leggi di protezione ambientale, associazioni di uso dell'acqua) non effettivo, visto che le sanzioni generalmente non sono applicate. Il sistema agroindustriale boliviano –sesto produttore di servizi agroecosistemici– è caratterizzato da: aziende agricole dalla dimensione compresa tra i 20 e i 50 ettari, gestite principalmente in regime di proprietà privata; assenza di un ente di

[1097] Come specifica ID., *op. cit.*, p. 8, *Table 1*, le *common properties* tradizionali sono state trasformate in proprietà pubbliche e private, nonché in situazioni di libero accesso. Tuttavia, per far fronte al fallimento di tali regimi, si stanno creando nuove *common properties* per l'accesso all'acqua e alla terra.

[1098] Come specifica ID., *ibidem*, le *common properties* esistenti sono state trasformate in proprietà pubbliche e private, nonché in situazioni di libero accesso. Tuttavia, sono state create nuove *common properties* per l'accesso all'acqua.

controllo; sistema sanzionatorio statale (leggi di protezione ambientale, tribunali agrari, ecc.) non effettivo, visto che le sanzioni generalmente non sono applicate[1099].

1.2.4.2. La gestione dell'acqua

1.2.4.2.1. I servizi generati dalla gestione collettiva

L'agroecosistema irriguo è il sistema agricolo caratterizzato da elementi come rogge, canali, fontanili d'acqua per l'irrigazione delle colture.

In generale, trattandosi di un sistema antropizzato, un agroecosistema irriguo tende a danneggiare tanto gli ecosistemi terrestri quanto gli ecosistemi acquatici perché depaupera la risorsa idrica che di essi forma parte integrante: in primo luogo, migliore è l'efficienza degli impianti di irrigazione delle colture, maggiore è la probabilità di fare un uso consumistico e non ciclico dell'acqua; in secondo luogo, il drenaggio nelle zone umide dipendenti da acque sotterranee, acque superficiali e precipitazioni dirette può ridurre importanti servizi di regolazione del ciclo idrologico, aumentando la vulnerabilità alle tempeste e le inondazioni; in terzo luogo, l'uso di fertilizzanti provoca inquinamento ed eutrofizzazione delle acque con conseguenze sulla fornitura di pesce, sui servizi culturali, sulla regolazione del ciclo dei nutrienti e sull'emissione del gas serra noto come protossido di azoto; in quarto luogo, la costruzione di impianti per l'irrigazione di suoli inadeguati a questa pratica, così come la rimozione della vegetazione legnosa, possono determinare la salinizzazione; da ultimo, l'agricoltura incide sull'evapotraspirazione, cioè sulla quantità d'acqua che evapora dalla superficie del terreno e traspira attraverso gli apparati fogliari delle piante[1100].

Tuttavia, è stato osservato che quando l'agroecosistema irriguo è gestito dalla collettività è in grado di apportare un plusvalore agli ecosistemi.

A titolo esemplificativo, si richiamano le *huertas* (*hortes*, in catalano), ossia storici agroecosistemi irrigui tipici delle città dell'Est e Sud-Est della penisola iberica, costruiti secoli fa per fronteggiare la siccità climatica e l'aridità geologica della regione[1101]. Tali sistemi

---

[1099] ID., *op. cit.*, p. 8, *Table 8*, e p. 17, *Table 4*.

[1100] GORDON, Line J., FINLAYSON, C. Max, e FALKENMARK, Malin, "Managing water in agriculture for food production and other ecosystem services", *Agriculture Water Management*, n. 97, 2010, pp. 513 e ss.

[1101] FURIÓ, Antoni, "I paesaggi dell'acqua nella Spagna mediterranea: le *huertas* e l'agricoltura irrigua", in AA. VV., *I paesaggi agrari d'Europa (secoli XIII-XV) (Ventiquattresimo convegno internazionale di studi, Centro italiano di studi di storia e d'arte Pistoia, Pistoia, 16-19 maggio 2013)*, Viella, Roma, 2015, pp. 325-326: «Contrariamente a ciò che molti ambientalisti ben intenzionati pensano, le *huertas* mediterranee, cominciando dalla più emblematica e dalla più minacciata di tutte, la *huerta* di Valenza, non sono –come essi sostengono, spesso

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

agricoli sono noti per adattarsi alla variabilità del clima negli ambienti semiaridi, esprimere valori culturali ed etnografici, mantenere i flussi idrici e la biodiversità, conservare e usare in modo sostenibile i suoli fertili[1102].

Utilizzando il linguaggio dei servizi agroecosistemici, si afferma che le *huertas*, oltre a garantire un'elevata produzione agricola, forniscono servizi di regolazione –relativi a clima locale, impollinazione, qualità dell'aria, depurazione delle acque, distribuzione delle acque, ricarica delle acque freatiche, fertilità del suolo, biodiversità, erosione, ammortizzamento delle perturbazioni– e servizi culturali –valore di esistenza, conoscenza tradizionale ed ecologica locale, educazione ambientale, attività ricreative, paesaggio, identità culturale e senso di appartenenza, beneficio spirituale, saperi, scienze e tecnologie–[1103].

Tra le *huertas* spagnole, l'*Horta de Valencia* –regione storica della Comunità Valenzana, composta da un sistema di colture irrigate dal fiume Turia per mezzo di una fitta rete di canali

---

in difesa della loro conservazione nei confronti dell'espansione urbana spazi naturali, 'preumani' […] ma paesaggi artificiali, umanizzati, creati e mantenuti dalle mani dell'uomo. Le grandi e piccole *huertas* della Spagna mediterranea, questi paesaggi d'acqua apparsi o meglio costruiti in un ambiente arido, sono prodotti umani, e quindi storici, con una datazione precisa; una risposta dell'inventiva umana a un problema strutturale: la siccità climatica e l'aridità geologica della regione».

[1102] MARTÍNEZ PAZ, José Miguel, *et al.*, "Assessment of management measures for the conservation of traditional irrigated lands: The case of the Huerta of Murcia (Spain)", *Land Use Policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, n. 81, 2019, pp. 382-383.

[1103] GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Pedro, *et al.*, "Evaluación de los servicios ecosistémicos de un socio-ecosistema singular a través de la historia: "La Huerta de Murcia"", *Ecosistemas*, n. 3, 2015, p. 54. Anche il *Secondo Rapporto sullo stato del Capitale Naturale*, Comitato Capitale Naturale, Roma, 2018, pp. 32 e ss., mette in luce la capacità degli agroecosistemi irrigui storici di produrre servizi agroecosistemici: «Se in buone condizioni […] gli agro-ecosistemi irrigui risultano in grado di generare impatti positivi sull'ambiente mediante la fornitura di SE di approvvigionamento, di regolazione e mantenimento, culturali. Ad esempio, tra i servizi, l'agro-ecosistema irriguo, grazie alla manutenzione del territorio, alle sistemazioni idraulicoagrarie e ai canali ad uso promiscuo, risulta in grado di offrire servizi di regolazione e supporto. Le sistemazioni idraulico-agrarie sono, infatti, importanti strumenti che consentono di smaltire rapidamente quantitativi di acqua superiori alla capacità di assorbimento del suolo e facilitare l'infiltrazione dell'acqua in profondità per evitare ristagni e per creare riserve utilizzabili dalla coltura, promuovendo un uso sostenibile della risorsa idrica e favorendo la fertilità del suolo.
Il servizio di regolazione è anche legato alla capacità dei canali irrigui promiscui di contenere le esondazioni, offrendo alla collettività un beneficio in termini di sicurezza idraulica. I canali promiscui inerbiti, inoltre, regolano il deflusso idrico e favoriscono la depurazione delle acque, sfruttando la capacità della vegetazione di ridurre le velocità di flusso e di filtrare i nutrienti. La stessa funzione viene svolta dalle fasce tampone presenti lungo le reti irrigue che, oltre a favorire la depurazione delle acque e la regolazione del deflusso, impattano positivamente sulla biodiversità animale e vegetale, poiché costituiscono habitat naturali o semi-naturali. In aggiunta, le derivazioni irrigue storiche hanno favorito la creazione di molte delle aree umide appartenenti alla Rete Natura 2000 o comunque classificate e caratterizzate a livello locale.
I servizi offerti per mezzo delle aree umide sono di diverso tipo: esse, infatti, regolano i processi ecologici e contribuiscono alla salute dell'ambiente grazie alla capacità di depurazione e regolazione del clima; forniscono un servizio di sicurezza idraulica attraverso il contenimento del dissesto idrogeologico e la regolazione delle piene; costituiscono aree per l'insediamento umano, per le coltivazioni, la produzione di energia, oltre che habitat di molte specie animali. Essendo ad esse associato anche un valore estetico ed un elevato grado di bellezza paesaggistica, tali aree risultano dotate anche di un valore ricreativo, in quanto risultano caratterizzate da un elevato livello di fruizione da parte della comunità; si può pertanto affermare che tramite le aree umide l'agricoltura irrigua offra anche un servizio culturale».

USC

chiamati *acequias* di epoca medievale ma di derivazione musulmana– è certamente il caso più interessante di agroecosistema irriguo fornitore di servizi agroecosistemici: la superficie irrigua beneficia ben 6.000 aziende agricole a carattere familiare, con una dimensione compresa tra 0,5 e 1 ettaro che alimentano l'agrobiodiversità, riforniscono i mercati locali e comunali e i ristoranti della zona, valorizzano il paesaggio, trasmettono saperi legati alla produzione e alla gastronomia del luogo[1104].

La sopravvivenza secolare dell'*Horta de Valencia* alle difficili condizioni climatiche dell'area mediterranea risiede in un articolato sistema di gestione collettiva dell'acqua utilizzata per l'irrigazione che fa capo direttamente agli utenti[1105]. Essi, infatti, sono storicamente raggruppati in *comunidades de regantes* che regolano l'uso collettivo del bene sulla base di norme consuetudinarie trasmesse di padre in figlio che, soprattutto nei momenti di grave siccità

[1104] Nel 2019, l'*Huerta de Valencia* ha ottenuto il riconoscimento della FAO come *Globally Important Agriculture Heritage System* (GIAHS) ossia come uno dei sistemi di uso del suolo e paesaggi straordinari, ricchi in biodiversità di rilevanza mondiale, che sono il risultato del co-adattamento di una comunità al suo ambiente e alle sue esigenze e aspirazioni di sviluppo sostenibile. Tale definizione è suscettibile di includere tutti gli agroecosistemi caratterizzati da una spiccata agrobiodiversità grazie all'attività agricola, forestale ed ittica di generazioni di contadini. L'agricoltura secolare si fonda su tecniche elaborate attraverso il contatto diretto (e non mediato) con la natura e, dunque, rimodulate a seconda della variabilità climatica. Questa resilienza ha consentito loro di sopravvivere per secoli, talvolta millenni, e di rispettare, parallelamente, i sistemi ambientali in cui si collocano, inquadrandosi come esempi paradigmatici di sviluppo sostenibile. L'iniziativa sulla conservazione e la gestione adattiva dei GIAHS è stata lanciata dalla FAO nel 2002, in occasione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, in Sudafrica. A partire da quel momento, sono stati implementati vari progetti di portata globale o nazionale aventi lo scopo di assistere gli Stati nell'identificazione e nella conservazione dei siti GIAHS e nella redazione dei documenti di proposta delle candidature. Con la 39esima Conferenza FAO del 2015, i GIAHS hanno ottenuto lo status ufficiale di Programma della FAO, con il quale l'Organizzazione è tenuta a rispondere alle proposte di candidatura di tutti i Paesi membri (e non soltanto di alcune aree pilota). *Cfr.*: *Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS). Informational package*, FAO, http://www.fao.org/3/bp772e/bp772e.pdf, consultato il 5 giugno 2023; GRECO, Franco Roberto, "Il Programma della FAO sui «Globally Important Agricultural Heritage Systems» …", *cit.*, pp. 123-147; ARNÉS GARCÍA, Marta, *et al.*, "Characterization of Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS) in Europe", *Sustainability*, n. 4, 2020, pp. 1-24. V. la proposta di candidatura GIAHS dell'*Horta de Valencia*: *Sistema de regadío histórico de l'Horta de Valencia. SIPAM*, 2019, consultabile al link https://www.fao.org/giahs/giahsaroundtheworld/designated-sites/evropa-i-centralnaja-azija/historical-waterscape-of-lhorta-de-valencia/annexes/ru/, consultato il 5 giugno 2023.

[1105] Come si vedrà a breve, anche nelle *huertas* di Murcia, Orihuela e Alicante la risorsa idrica è gestita dalla collettività locale.

o scarsità, garantiscono il controllo reciproco tra gli agricoltori[1106] e risolvono possibili conflitti tra gli utenti sulla base di ordinanze proprie[1107].

Questo sistema, insieme a quello delle *huertas* di Murcia, Orihuela e Alicante, rientra tra i casi paradigmatici utilizzati da OSTROM per ottenere l'informazione empirica necessaria alla teorizzazione di una terza via nella gestione dei beni comuni rispetto a, da un lato, la massimizzazione del beneficio personale senza curarsi dell'esauribilità delle risorse quando l'accesso è libero, dall'altro, l'eccessiva lontananza ed onerosità burocratica della gestione pubblicistica per mezzo del diritto amministrativo[1108].

1.2.4.2.2. I disservizi generati dalla gestione individuale

Esistono evidenze empiriche della riduzione qualitativa e quantitativa della risorsa idrica nei casi in cui le comunità sono state spossessate dei diritti ancestrali sull'acqua e il servizio idrico è stato affidato a singole persone giuridiche, pubbliche o private.

In primo luogo, tanto in presenza di reti idriche privatizzate quanto di erogazione dell'acqua da parte di soggetti pubblici, è stata rilevata una notevole differenza tra acqua immessa nella rete ed acqua fatturata, ossia una dispersione della risorsa. Per un esempio, è sufficiente ricorrere alle statistiche di ISTAT relative al territorio italiano: l'Istituto, per l'anno 2020, ha registrato perdite idriche superiori al 65% a Siracusa (67,6%) –dove il servizio è affidato alla società privata Siam S.p.a.–, Belluno (68,1%) –in cui l'acqua è gestita dalla società integralmente pubblica Bim Gestione Servizi Pubblici–, Latina (70,1%) –parte dell'ambito ottimale Lazio meridionale-Latina in cui il servizio idrico integrato è gestito dalla società mista

[1106] Le norme di funzionamento del sistema di distribuzione dell'acqua nell'*Horta de Valencia* sono descritte in MAAS, Arthur, e ANDERSON, Raymond L., *Los desiertos reverdecerán. Estudio comparativo de la gestión del riego en el Mediterráneo español y el Oeste norteamericano* (traducido por Xavier Marzal Domenéch e Carles Sanchis Ibor), Biblioteca Valenciana, Valencia, 2010. In breve, si applicano diversi sistemi di distribuzione, generalmente a turno, sulla base delle necessità. Le procedure operative, secondo gli Autori, non furono selezionate dagli irrigatori dell'*Horta* valenzana sulla base di un criterio di efficienza bensì guardando a ragioni di giustizia e di uguaglianza tra gli utenti. Di conseguenza, ciò che consente al sistema di essere realmente efficiente è la gelosa protezione dei diritti sull'acqua per mezzo della limitazione storica della zona di irrigazione o dei tradizionali conflitti con gli altri utenti del bacino.

[1107] *Sistema de regadío historico de l'Horta de Valencia. SIPAM*, *cit.*, pp. 80-81.

[1108] OSTROM, Elinor, *op. cit.*, pp. 69-81. Per un approfondimento sull'applicazione dei principi elaborati da Ostrom alle *huertas* spagnole, si rinvia allo studio di GARRIDO, Samuel, "Las instituciones de riego de la España del este. Una reflexión a la luz de la obra de Elinor Ostrom", *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, n. 53, 2011, pp. 13-42. Sul concetto di tragedia del comune, il riferimento è naturalmente a HARDIN, Garrett, "The tragedy of the commons", *cit.*, p. 1244.

pubblico-privata Acqualatina S.p.a.– e Chieti (71,7%) –dove la gestione dell'acqua è affidata alla società integralmente pubblica Teateservizi–[1109].

In secondo luogo, le società private di gestione delle risorse idriche tendono a non aumentare la spesa per il controllo della potabilità[1110]. Si richiama, a titolo esemplificativo, il caso della contaminazione dell'acqua di Sidney, avvenuta nel 1998, la cui erogazione era amministrata dall'impresa statale *Sidney Water Corporation*[1111].

In terzo luogo, l'agricoltura costituisce una fonte di contaminazione dell'acqua tendenzialmente quando esiste una separazione tra gestori ed utilizzatori. Sempre nel caso di Sidney, nel cui ambito il servizio idrico era erogato da un soggetto pubblico, i prodotti chimici utilizzati dall'attività agricola erano inseriti tra le fonti di inquinamento idrico[1112]. Un altro esempio è quello della San Joaquin Valley in California: la regione agricola più redditizia degli Stati Uniti. In primo luogo, più della metà dei suoi sistemi pubblici di acqua potabile non rispetta gli standard statali di qualità[1113]. In secondo luogo, una delle principali cause di contaminazione è l'attività delle grosse aziende agricole che lasciano penetrare inquinanti come nitrati e pesticidi nelle falde acquifere, contaminando i pozzi privati e l'approvvigionamento idrico delle comunità vicine[1114]. Inoltre, l'aumento della produzione agricola per effetto dell'incremento della domanda è stato realizzato per mezzo dell'estrazione di acque sotterranee ben oltre il limite della loro disponibilità naturale, generando una grave situazione di stress idrico per case, imprese, scuole ed altre istituzioni comuni, al punto da costringerle a ricorrere

---

[1109] I dati statistici menzionati sono consultabili su https://www.istat.it/it/files//2022/03/REPORTACQUA2022.pdf, consultato il 21 giugno 2023.

[1110] FIORENTINI, Mario, "L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo", *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2010, p. 66.

[1111] STEIN, Paul L., "The great Sidney water crisis of 1998", *Water, Air, and Soil Pollution*, n. 123, 2000, p. 427: fino al 1995, *Sydney Water* era un'autorità di creazione legale sotto il diretto controllo ministeriale, con il ruolo di regolatore ed operatore. Perseguendo il mantra della riforma microeconomica, si ritenne necessario modificare la struttura dell'autorità per introdurre prezzi di mercato –sulla base dei principi *user-pays*– e separare i ruoli di operatore/regolatore. *Sydney Water* fu così trasformata in una *State Owned Corporation* e dalla negoziazione governativa con gruppi di *lobbies* derivò l'introduzione di una serie di novità: ad esempio, lo statuto stabiliva obiettivi ambientali e di salute pubblica ma attribuiva loro lo stesso valore degli obiettivi commerciali della società.

[1112] ID., *op. cit.*, p. 425.

[1113] HANAK, Ellen, *et al.*, *Water and the Future of the San Joaquin Valley*, Public Policy Institute of California (PPIC), febbraio 2019, https://www.ppic.org/wp-content/uploads/water-and-the-future-of-the-san-joaquin-valley-february-2019.pdf, consultato il 23 luglio 2023, p. 47, figura 3.4.

[1114] ORTIZ-PARTIDA, J. Pablo, *et al.*, *Cambio climático en la Valle de San Joaquín. Una guía para tomar medidas en el hogar y las comunidades*, Union of Concerned Scientists, 2020, https://es.ucsusa.org/sites/default/files/2020-10/Cambio_climatico_en_el_Valle_de_San_Joaquin.pdf, consultato il 23 luglio 2023, pp. 7 e ss.

all'acqua imbottigliata[1115]. Naturalmente, le emergenze legate alle scarse qualità e quantità di acqua sono esacerbate dal cambiamento climatico[1116].

2. I SERVIZI AGROECOSISTEMICI: UN CONCETTO GIURIDICO IN FORMAZIONE

2.1. Necessità del concetto

2.1.1. L'agroecologia nel diritto

Grazie al contributo della dottrina giuridica, la quale ha varcato i confini delle scienze ecologiche e delle scienze sociali, esaminando i legami tra il diritto dell'ambiente ed il diritto agrario sul piano internazionale, europeo e dei vari ordinamenti nazionali, l'agroecologia è entrata nel mondo giuridico[1117]. Tuttavia, soltanto di recente è approdata in documenti ufficiali.

A livello internazionale, in occasione della 163esima sessione del Consiglio del 2-6 dicembre 2019, la FAO ne ha proposto una definizione: «agroecology is an integrated approach that simultaneously applies ecological and social concepts and principles to the design and management of food and agricultural systems. It seeks to optimize the interactions between plants, animals, humans and the environment while taking into consideration the social aspects that need to be addressed for a sustainable and fair food system»[1118]. Dalla definizione si evince che, nella prospettiva dell'organizzazione internazionale, l'agroecologia non è soltanto la tecnica di coltivazione che applica i principi dell'ecologia all'agronomia ma costituisce una visione dell'intero sistema alimentare. In tal modo, è capace di abbracciare anche questioni sociali, come la crisi occupazionale giovanile delle aree rurali. La stessa FAO puntualizza che, basandosi sulla conoscenza intensiva, rispettosa dell'ambiente, socialmente responsabile ed innovativa, nonché sulla disponibilità di manodopera, l'agroecologia costituisce una fonte di posti di lavoro dignitosi[1119].

A livello eurounitario, è soprattutto la *soft law* ad approfondire il significato dell'agroecologia nel diritto.

[1115] ID., *ult. op. cit.*, p. 11.

[1116] *Cfr.*: ID., *ult. op. cit.*, pp. 1-25; *California's Fourth Climate Change Assesment. San Joaquin Valley Region Report*, gennaio 2022, https://www.energy.ca.gov/sites/default/files/2022-01/CA4_CCA_SJ_Region_Eng_ada.pdf, consultato il 23 luglio 2023.

[1117] Pionieristico il volume, pubblicato nel 2015, di MONTEDURO, Massimo, *et al.* (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015.

[1118] *The 10 elements of agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems*, FAO, 2-6 dicembre 2019, https://www.fao.org/3/i9037en/i9037en.pdf, consultato l'1 giugno 2023.

[1119] *The 10 elements of agroecology*, *cit.*, § "Human and Social Values".

Il Comitato europeo delle regioni, in un recente parere sull'agroecologia, ha fatto riferimento ad un «approccio agroecologico [che] sfrutta al massimo gli ecosistemi come fattore di produzione pur mantenendo la loro capacità di rinnovarsi»[1120]. Questo enorme potenziale deriva dall'integrazione di una dimensione ambientale –«l'agroecologia riduce l'impronta di carbonio dell'agricoltura, favorisce il recupero della biodiversità, garantisce o ripristina la fertilità del suolo, evita l'inquinamento dell'aria e dell'acqua, aumenta la resilienza economica delle aziende agricole e garantisce un'alimentazione sana e accessibile»[1121]–, etica –«crea allevamenti di dimensioni umane e, per quanto possibile, all'aperto, che puntano all'autonomia alimentare degli animali»[1122]– e sociale –«comporta un maggior numero di: a. piccole e medie aziende agricole che consentiranno di bloccare il declino dell'occupazione nel settore agricolo e di rilanciare l'insediamento di giovani agricoltori; b. reti di sostegno reciproco tra aziende agricole; c. collegamenti con il resto della popolazione attraverso catene di approvvigionamento più corte e una maggiore trasformazione, su scala locale, dei prodotti»–[1123].

Ad ogni modo, nella *soft law* europea non mancano richiami all'agroecologia come metodo ovvero come tecnica di coltivazione *stricto sensu*. Nelle sue comunicazioni, la Commissione europea menziona «pratiche sostenibili quali l'agroecologia (compresa l'agricoltura biologica)»[1124] e sostiene che l'agroecologia possa «fornire cibo sano mantenendo la produttività, aumentare la fertilità del suolo e la biodiversità e ridurre l'impronta della produzione alimentare proposte dalla Commissione europea. L'agricoltura biologica, in particolare, ha un grande potenziale sia per gli agricoltori che per i consumatori. Il settore crea posti di lavoro e attrae giovani agricoltori»[1125]. Sebbene da tali affermazioni si deduca che l'agroecologia non costituisce un metodo specifico ma un contenitore di tecniche ispirate dai principi ecologici che comprende, tra le altre, l'agricoltura biologica, la Comunicazione sul *Green Deal*, nella parte relativa ai contenuti dei Piani Strategici Nazionali della PAC post-2022, sembra concepire l'agricoltura come una pratica autonoma e distinta dall'agricoltura biologica: la Commissione, per migliorare la risposta alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, richiede la promozione di «specifiche pratiche agronomiche sostenibili, come l'agricoltura biologica, la difesa integrata, l'agroecologia, l'agroselvicultura o l'agricoltura di precisione»[1126]. Lo ribadisce anche il citato Regolamento (UE) n. 2021/2115,

[1120] Parere del Comitato europeo delle regioni, *L'agroecologia*, 26 marzo 2021, 2021/C 106/05, n. 13.
[1121] Parere del Comitato europeo delle regioni, 2021/C 106/05, *cit.*, n. 16.
[1122] Parere del Comitato europeo delle regioni, 2021/C 106/05, *cit.*, n. 21.
[1123] Parere del Comitato europeo delle regioni, 2021/C 106/05, *cit.*, n. 22.
[1124] Comunicazione della Commissione, COM(2020) 381 final, *cit.*, p. 10.
[1125] Comunicazione della Commissione, COM(2020) 380 final, *cit.*, p. 8.
[1126] Comunicazione della Commissione, COM(2019) 640 final, *cit.*, p. 13.

relativo alla PAC 2021/2023-2027, suggerendo agli Stati i possibili impegni di gestione di cui al secondo pilastro, quali premi a favore dell'agricoltura biologica e pagamenti a sostegno di altri sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente come l'agroecologia, l'agricoltura di conservazione e la produzione integrata[1127].

A livello statale, *rectius* regionale, allude all'agroecologia come pratica agricola la Legge Regionale Sicilia del 29 luglio 2021, n. 21, *Disposizioni in materia di agroecologia, di tutela della biodiversità e dei prodotti agricoli siciliani e di innovazione tecnologica in agricoltura. Norme in materia di concessioni demaniali marittime*: tra gli obiettivi include lo sviluppo di un modello agro-silvo-pastorale conforme ai criteri dell'agroecologia (articolo 1, comma 1, lettera d)) definita come un «sistema di produzione agricola che applica i principi fondamentali dell'ecologia al settore agricolo, zootecnico e forestale» (articolo 2, comma 2). Un richiamo all'agroecologia è contenuto anche nell'articolo 1, comma 2, lettera p), della Legge Regionale Lazio, del 12 luglio 2019, n. 11, *Disposizioni per la disciplina e la promozione dei biodistretti*: tra gli obiettivi, si prefigge di «promuovere l'agroecologia e favorire la biodiversità tenendo conto della Dichiarazione del Forum internazionale di agroecologia di Nyéléni, Mali, del 27 febbraio 2015 e della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei contadini e di altre persone che lavorano in zone rurali». Nell'ordinamento giuridico spagnolo, l'articolo 41, lettera i), della Legge della Comunità Valenzana, del 6 marzo 2018, *de la Huerta de València*, stabilisce che il *Consejo de la Huerta de València* ha la funzione di «ofrecer formación a personas jóvenes y adultas en materia de agroecología y soberanía alimentaria, desde una perspectiva social y educativa».

2.1.2. La mancanza di una definizione giuridica di servizi agroecosistemici

Nonostante il rilievo attribuito all'agroecologia, il diritto non ha definito il principale oggetto della conoscenza di quest'ultima, ossia i servizi agroecosistemici.

La Direttiva 2004/35/CE relativa alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale definisce i «servizi delle risorse naturali» come «le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico»[1128]. Tale

[1127] Considerando 72 del Regolamento (UE) n. 2021/2115. Sui sostegni relativi al secondo pilastro della PAC, v. il paragrafo 4.2.2. del Capitolo 2 del presente lavoro.

[1128] Articolo 2, paragrafo 13, della Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, *sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*.

nozione, finalizzata pur sempre al disegno di un regime risarcitorio, sembra limitare l'ambito di applicazione della direttiva alle funzioni svolte dalla singola risorsa naturale[1129].

A distanza di diverso tempo, è stato emanato il Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, il quale stabilisce le basi per la cosiddetta tassonomia ovvero i criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile[1130]. All'articolo 2 della normativa è definito giuridicamente l'ecosistema come «un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale» e i servizi ecosistemici come «i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi».

Da ultimo, la proposta di Regolamento europeo sul ripristino della natura (cosiddetto *Restoration Law*), nella versione originaria della Commissione elevava ad oggetto della tutela non soltanto gli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce (articolo 4) e gli ecosistemi marini (articolo 5) ma attribuiva una tutela specifica agli ecosistemi urbani (articolo 6), agli ecosistemi agricoli (articolo 9) e agli ecosistemi forestali (articolo 10)[1131]. Nella versione approvata con

---

[1129] *Cfr.* CAFAGNO, Maurizio, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 123. Successivamente, la Decisione 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, *su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020* «*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*» (VII Programma d'azione per l'ambiente), aveva posto tra i suoi obiettivi «l'integrazione del valore economico dei servizi ecosistemici nei sistemi di contabilità e rendicontazione e il maggiore ricorso […] ad altri strumenti di mercato quali i pagamenti per i servizi ecosistemici, per incentivare il coinvolgimento del settore privato e la gestione sostenibile del capitale naturale».

[1130] Sul Regolamento (UE) 2020/852, VERNILE, Scilla, "L'ambiente come "opportunità". Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del "secondo" e del "quarto settore", tra *greenwashing*, economia circolare e *nudge regulation*", *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2022, pp. 35-36, puntualizza che: «dal Regolamento si ricava, […] in primo luogo, una prospettiva propositiva: per essere sostenibili, gli interventi posti in essere devono contribuire all'effettiva salvaguardia dell'ambiente, introducendo strumenti, accorgimenti e tecniche che consentano, nell'ambito di uno o più degli obiettivi delineati, di innalzare il livello di tutela. In secondo luogo, le misure adottate, in una prospettiva "in negativo", non possono comportare un pregiudizio all'ambiente. […] Le potenzialità del Regolamento per un riorientamento dei capitali, peraltro, non si esauriscono con riferimento ai settori cui è indirizzato: sebbene esso si applichi esclusivamente ai "partecipanti ai mercati finanziari", l'obiettivo del legislatore europeo è di più ampio respiro perché mira, altresì, a orientare, ancorché non vincolandoli, gli altri operatori economici che potrebbero volontariamente fornire informazioni alla propria clientela sulla base delle indicazioni dettate dal Regolamento».

[1131] Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 2022, *sul ripristino della natura*, 2022/0195 (COD) - COM(2022) 304 final. Peraltro, l'articolo 15, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2020/852, con un'espressione un po' lapalissiana ha stabilito che «un'attività economica dà un contributo sostanziale alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se contribuisce in modo sostanziale a proteggere, conservare o ripristinare la biodiversità o a conseguire la buona condizione degli ecosistemi, o a proteggere gli ecosistemi che sono già in buone condizioni, mediante: a) la conservazione della natura e della

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

emendamenti dal Parlamento europeo il 12 luglio 2023, invece, gli ecosistemi agricoli sono stati apparentemente esclusi dall'ambito di applicazione della normativa: è scomparsa la disposizione che prescriveva agli Stati di mettere in atto le misure di ripristino necessarie per rafforzare la biodiversità degli ecosistemi agricoli (articolo 9) nonché l'obiettivo, espresso in forma cogente, di coprire almeno il 10% della superficie agricola dell'Unione con elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità entro il 2030 (articolo 14, paragrafo 2), già stabilito dalla Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. In realtà, l'eliminazione di un riferimento espresso agli ecosistemi agricoli non implica necessariamente un annullamento della tutela prescritta dalla menzionata proposta di Regolamento, posto che gli agroecosistemi continuano ad essere considerati meritevoli di protezione in quanto inseriti nella più ampia categoria degli ecosistemi terrestri che gli Stati devono ripristinare –cioè conservare o di essi rafforzare biodiversità e resilienza, migliorando il buono stato di un tipo di habitat, ristabilendo la sua superficie di riferimento favorevole e migliorando la qualità e la quantità sufficienti dell'habitat di una specie (articolo 3, numero 3)–.

In sostanza, al momento, il diritto ha definito esclusivamente il *genus* dei servizi ecosistemici e non anche le sue *species*, come i servizi agroecosistemici, dei quali garantisce, seppur non espressamente, una tutela.

In qualità di *species*, i servizi agroecosistemici hanno tutti gli elementi del *genus* servizi ecosistemici ma sono connotati da un elemento addizionale che ne determina il carattere di specialità: si tratta del prefisso agro-, il cui significato richiede di essere delimitato giuridicamente. Difatti, poiché l'uomo è intervenuto sugli ecosistemi allo scopo di adattarli ed alterarli al servizio di interessi umani, le utilità funzionali degli ecosistemi antropizzati hanno specifiche caratteristiche che è fondamentale conoscere per garantire efficacemente la tutela degli specifici interessi soddisfacibili per mezzo delle stesse utilità. D'altro canto, se la conoscenza relativa agli ecosistemi si arrestasse alla definizione del *genus*, sarebbe facile cadere nell'equivoco che gli ecosistemi in senso proprio siano solo quelli naturali, paventando il rischio di favorire polarizzazioni tra le oasi dei pochi ecosistemi non contaminati dall'uomo e il deserto di ecosistemi urbani ed agricoli degradabili, tanto per mezzo dello sfruttamento intensivo quanto dell'abbandono delle aree.

biodiversità […]; b) l'uso e la gestione sostenibile del territorio […]; c) pratiche agricole sostenibili […]; la gestione sostenibile delle foreste». Ciascuno di tali contributi sembrerebbe fare riferimento ad (in)attività all'interno degli ecosistemi naturali (a), urbani (b), agricoli (c) e forestali (d).

2.2. Metodologia

Secondo DÍEZ SASTRE, per incorporare la conoscenza extragiuridica necessaria all'adeguato esercizio delle funzioni pubbliche, non è sufficiente esplorare il punto di vista delle altre scienze ma occorre realizzare una vera e propria interconnessione capace di contribuire ad una costruzione giuridica della realtà complessa[1132]. Nel concreto, questa conoscenza può essere tradotta giuridicamente dalla formazione dei concetti[1133].

La formazione di un concetto giuridico esige l'elaborazione di una definizione, senza pregiudizio della possibilità di articolare una spiegazione[1134].

In particolare, quando un concetto preesiste alla sua costruzione definitoria, la ridefinizione giuridica può essere considerata di tipo stipulativo. Come afferma GUASTINI, infatti, le definizioni stipulative «propongono di usare un termine o sintagma preesistente in modo nuovo o in modo più preciso rispetto all'uso comune, ovvero stabiliscono come usare un termine o sintagma di nuovo conio»[1135]. Per elaborare una definizione stipulativa, bisogna realizzare un'astrazione ossia selezionare gli attributi che conformano il concetto[1136]. Questa operazione suppone l'inclusione degli aspetti della realtà osservata che sono rappresentativi o essenziali dei fenomeni inglobati nel concetto e l'esclusione di quelli accidentali[1137].

Come è stato ripetuto, i servizi agroecosistemici costituiscono una *species* del più ampio *genus* dei servizi ecosistemici, il cui concetto è stato già definito dal diritto europeo per mezzo della tecnica del recepimento dai dominî extragiuridici dell'ecologia. Anche il concetto di ecosistema/i, da cui i servizi ecosistemici derivano, è stato definito, utilizzando la medesima tecnica, sia dal diritto europeo direttamente, sia dal diritto costituzionale mediante rinvio e conseguente attribuzione all'interprete del compito di realizzare il corrispondente recepimento dai dominî extragiuridici dell'ecologia[1138]. Per queste ragioni, al fine di definire giuridicamente il prefisso agro- dei servizi agroecosistemici, non appare arbitrario applicare la tecnica impiegata dal diritto positivo per definire il concetto matrice (i servizi ecosistemici) e concetti giuridici di origine comune (ecosistema/i).

[1132] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 151.

[1133] AUGSBERG, Ino, *op. cit.*, p. 23.

[1134] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 171.

[1135] GUASTINI, Riccardo, *op. cit.*, p. 3.

[1136] WANK, Rolf, *op. cit.*, p. 171.

[1137] PAWŁOWSKI, Tadeusz, *op. cit.*, p. 3.

[1138] Il riferimento è alla Costituzione italiana, in particolare, all'articolo 117, comma 2, lettera s), rispetto al concetto di ecosistema, e all'articolo 9, comma 3, rispetto al concetto di ecosistemi.

Nella formulazione di una parte della dottrina, la tecnica del recepimento consiste nello svolgimento dei seguenti passaggi logici: innanzitutto, sono identificati gli attributi che conformano il concetto nella disciplina di origine[1139]; una volta realizzata l'astrazione, è valutata la funzione assunta dallo stesso concetto nel diritto; sulla scorta dell'utilità giuridica del concetto, è realizzata una trasposizione, nel senso che i caratteri definitori precedentemente individuati sono adeguati alla realtà giuridica[1140]. I passaggi logici menzionati costituiscono le operazioni che si tenterà di realizzare nei prossimi paragrafi con il proposito di costruire una possibile definizione giuridica di servizi agroecosistemici.

2.3. Procedimento di costruzione

2.3.1. Identificazione dei caratteri definitori dei servizi agroecosistemici nel mondo scientifico

Dal fenomeno dei servizi agroecosistemici così come percepito dalle scienze ecologiche, secondo la descrizione realizzata nelle pagine precedenti, è possibile ricavare alcuni elementi caratteristici.

In primo luogo, per parlare di servizi agroecosistemici è necessaria l'esistenza di un agroecosistema che li produca, cioè un sistema funzionale di relazioni complementari tra gli organismi viventi e il loro ambiente che è stato piegato alla produzione agricola, vale a dire una fattoria o un distretto territoriale di aziende agricole. In altre parole, si può affermare che i servizi agroecosistemici sono generati dall'interazione tra tutti i componenti viventi e non viventi di un ecosistema cosiddetto semi-naturale o semi-antropizzato, ovvero che oscilla tra l'ecosistema completamente naturale –non contaminato dalla presenza umana– e l'ecosistema completamente antropizzato –al punto da aver perso la capacità rigenerativa della terra–.

In secondo luogo, affinché siano qualificabili come servizi, i prodotti dell'agroecosistema devono consistere in utilità funzionali al benessere umano inteso come condizione caratterizzata dall'insieme delle seguenti componenti: disponibilità del materiale di base per una vita dignitosa; salute fisica personale e dell'ambiente nel quale si vive; intreccio di buone relazioni sociali; sicurezza, anche rispetto all'accesso alle risorse naturali e ai disastri naturali causati dall'uomo; libertà di scelta ed azione vista come opportunità di realizzare le proprie aspirazioni individuali –ma che subisce l'influenza di fattori esterni come l'educazione– quale precondizione per la realizzazione di altre componenti del benessere, ad esempio l'equità e la giustizia. La scienza ha individuato quattro tipologie di utilità prodotte dagli ecosistemi,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

[1139] LÜDEMANN, Jörn, *op. cit.*, p. 276.
[1140] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 189.

ciascuna delle quali è in grado di soddisfare una o più componenti del benessere umano: servizi di fornitura, quali cibo, acqua, legname, fibre; servizi di regolazione delle condizioni ambientali in cui gli esseri umani realizzano le proprie attività, incidenti su clima, alluvioni, malattie, rifiuti e qualità delle acque; servizi culturali, che forniscono benefici ricreativi, estetici e spirituali; servizi di supporto alla vita, come formazione del suolo, fotosintesi e ciclo dei nutrienti, ossia i processi ecologici di base per il mantenimento dell'ecosistema e il flusso degli altri servizi ecosistemici. Come ecosistema, l'agroecosistema dovrebbe essere in grado di garantire tutte e quattro le tipologie menzionate producendo utilità che, pur essendo incasellabili in ciascuna di esse, hanno le specificità derivanti dalla connotazione agricola dello stesso.

In terzo luogo, la capacità di un agroecosistema di produrre il complesso delle utilità funzionali al benessere umano dipende dalle modalità di gestione dello stesso. Difatti, poiché gli agroecosistemi, a differenza degli ecosistemi naturali, sono caratterizzati dal costante intervento dell'uomo, è quest'ultimo il principale responsabile della produzione di servizi agroecosistemici. In particolare, aziende agricole che realizzano una produzione commerciale su grande scala, dipendono completamente dal pacchetto tecnologico di pesticidi e fertilizzanti chimici nonché mezzi meccanici, destinano la materia prima alla trasformazione integrale mediante impianti industriali e non hanno alcun contatto con i consumatori tendono a massimizzare la produzione di servizi di fornitura e a ridurre o azzerare la capacità di produrre servizi di supporto alla vita, servizi di regolazione e servizi culturali. Aziende agricole che praticano un'agricoltura di piccola scala, fanno un uso ridotto o nullo di input agrochimici, dipendono quasi completamente dal lavoro manuale, destinano una parte della materia prima alla trasformazione da parte di imprese locali e vendono i prodotti non riservati all'autoconsumo direttamente ai consumatori o mediante mercati locali e regionali tendono a produrre sia una quantità rilevante di servizi di fornitura sia servizi agroecosistemici di regolazione, supporto alla vita e culturali.

In quarto luogo, le modalità di gestione dell'agroecosistema, quale condizione per la produzione del complesso delle utilità funzionali al benessere umano, sono influenzate dai regimi proprietari che li regolano. Infatti, le aziende agricole di grandi dimensioni in regime di proprietà individuale, pubblica o privata, il cui controllo è esterno o assente e il sistema sanzionatorio di tipo statale, costituiscono gli agroecosistemi con il minor indice di capacità dei servizi agroecosistemici. Invece, le aziende agricole di piccole dimensioni che regolano l'uso delle risorse naturali secondo regimi collettivi, i quali garantiscono il controllo reciproco tra gli agricoltori e stabiliscono l'applicazione di sanzioni graduali in caso di violazioni, sono i maggiori produttori di servizi agroecosistemici. In sostanza, la titolarità collettiva degli agroecosistemi rappresenta un caso di successo rispetto alla produzione di servizi agroecosistemici nella misura in cui è accompagnata da un sistema di controlli e sanzioni che

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

di essa costituisce il riflesso: devono essere i titolari ad effettuare controlli reciproci e a decidere le sanzioni applicabili in caso di violazione. In altre parole, la titolarità collettiva deve comprendere anche l'autonormazione.

2.3.2. Recepimento del concetto scientifico nel mondo giuridico

2.3.2.1. Trasposizione

Adesso che gli elementi caratteristici del concetto di servizi agroecosistemici sono stati identificati, è possibile valutare se recepire lo stesso così come rappresentato dal mondo scientifico o se modularne gli attributi per adattarlo al mondo giuridico[1141]. A questo fine, è necessario analizzare la sua possibile utilità per il diritto, vale a dire le funzioni di un ipotetico concetto giuridico di servizi agroecosistemici[1142].

Infatti, oltre a fungere da ponte o interconnessione ossia permettere di articolare un dialogo con conoscenze extragiuridiche[1143], un concetto emerso in una disciplina distinta dal diritto può svolgere ulteriori funzioni: ad esempio, la dottrina tedesca vincola strettamente i «concetti ponte» ai «concetti chiave», ossia concetti capaci di visualizzare nuove realtà meritevoli di analisi e di indirizzare il diritto verso nuove prospettive di osservazione, al punto da considerarli la stessa cosa[1144]. Secondo DÍEZ SASTRE, invece, la distinzione tra concetti ponte e concetti chiave dovrebbe essere mantenuta: non tutti i concetti chiave sono necessariamente concetti ponte, potendo derivare da altre discipline, mentre un concetto ponte può arrivare a realizzare funzioni proprie di altre forme concettuali, come quella classificatoria[1145].

Nel caso concreto, conformemente alle considerazioni della dottrina tedesca, il concetto scientifico di servizi agroecosistemici non si limiterebbe ad aprire un collegamento interdisciplinare con altri rami della conoscenza ma, per mezzo di questo collegamento, permetterebbe di introdurre un nuovo angolo di osservazione dei rapporti intersoggettivi propri della realtà giuridica, svolgendo così una funzione chiave.

Infatti, il concetto scientifico evidenzia innanzitutto il ruolo delle popolazioni rurali come beneficiarie dei servizi agroecosistemici.

[1141] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 151. Secondo SCHMIDT-ABMANN, Eberhard*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, p. 23, un concetto formulato in altre discipline non può essere incorporato in ambito giuridico senza cambiamenti.

[1142] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 189.

[1143] KAISER, Anna-Bettina, *op. cit.*, p. 103.

[1144] V., in tal senso, SCHUPPERT, Gunnar Folke, *op. cit.*, p. 109.

[1145] DÍEZ SASTRE, Silvia, *op. cit.*, p. 138.

In qualità di *species* del *genus* servizi ecosistemici, il concetto di servizi agroecosistemici trasferisce agli ecosistemi agricoli la produzione delle utilità funzionali al benessere umano normalmente fornite dagli ecosistemi naturali ma, per mezzo del prefisso agro-, intercetta esclusivamente gli interessi correlati al carattere agricolo degli stessi ecosistemi. Questi interessi coincidono con quelli assorbiti, nell'ambito del diritto positivo, dal concetto di agricoltura multifunzionale. Nel compiere questa operazione, il prefisso agro- non coglie soltanto la dipendenza umana dalla risorsa naturale per l'ottenimento di un beneficio individuale ma anche le interdipendenze sociali tra gli abitanti delle aree rurali: difatti, trattandosi di utilità dispiegabili ben oltre i confini spaziali della singola azienda agricola[1146], il complesso dei servizi agroecosistemici è essenziale alla sopravvivenza ed allo sviluppo non soltanto del singolo titolare dell'azienda agricola ma di tutta la comunità vivente in un certo territorio, compresa la popolazione rurale, cioè il gruppo degli abitanti di un comune con le caratteristiche di ruralità[1147].

Oltre ad evidenziare il ruolo delle popolazioni rurali come beneficiarie dei servizi agroecosistemici, il concetto scientifico mette in luce la crucialità dell'amministrazione degli agroecosistemi per la produzione delle utilità funzionali alla soddisfazione degli interessi a connotazione agricola.

Secondo le scienze extragiuridiche, la capacità di un agroecosistema di produrre servizi agroecosistemici dipende dalle modalità di gestione dello stesso, le quali sono influenzate dai regimi proprietari che li regolano. Infatti, si osserva che i regimi collettivi hanno un indice di capacità dei servizi agroecosistemici nettamente superiore rispetto ai regimi individuali. D'altro canto, anche nel mondo del diritto, la dottrina ha teorizzato la tragedia degli *anticommons*, ossia la tesi secondo la quale l'eccessiva frammentazione della proprietà, per via della difficoltà di coordinare un numero eccessivo di attori, conduce inesorabilmente al sottoutilizzo della stessa e alla paralisi del mercato: secondo HELLER, il concetto di tragedia degli anticomuni mette in luce la complessità e la vastità delle relazioni sociali nascoste dietro lo spettro della proprietà[1148]. Nel corroborare questa tesi, il concetto scientifico di servizi agroecosistemici

---

[1146] Ad esempio, un agroecosistema irriguo riduce l'accesso alla risorsa idrica degli altri irrigatori o incide sulla fornitura di pesce per i pescatori e sui servizi culturali per la popolazione, mentre la decisione individuale di aumentare il numero di capi di allevamento danneggia tanto gli altri allevatori al pascolo quanto i consumatori di acqua di pianura colpiti dalla perdita di qualità della risorsa idrica, visitatori e naturalisti che deplorano la perdita di biodiversità a causa di habitat degradati, o, su scala più ampia, le persone colpite dal cambiamento climatico indotto dal rilascio di carbonio stoccato.

[1147] Sugli elementi identificativi della ruralità, v. il paragrafo 1 del Capitolo 2 del lavoro.

[1148] HELLER, Michael A., "The tragedy of the anticommons: property in the transitions from Marx to markets", *Harvard Law Review*, Vol. 11, n. 3, 1998, pp. 621-688. ID., "The Tragedy of the Anticommons: A Concise Introduction and Lexicon", *The Modern Law Review*, Vol. 76, n. 1, 2014, pp. 7-9: «The anticommons thesis is that

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

apporta il valore aggiunto di far emergere la *ratio* ecologica sottesa alla necessità del coordinamento ivi sostenuta: i cicli temporali degli ecosistemi sono compresi tra centinaia e migliaia di anni, mentre quelli degli individui durano poche decine di anni; grazie alla trasmissione della conoscenza ecologica tradizionale, di formazione necessariamente collettiva, solo le collettività possono aspirare ad allinearsi ai cicli temporali degli ecosistemi[1149]. In questo modo, è meglio garantita la rigenerazione delle strutture e dei cicli biologici o naturali di altro tipo per mezzo della quale le generazioni future possono accedere all'uso produttivo della terra, ossia ereditare una terra integra quale supporto fondamentale per la vita.

Tuttavia, la maggiore efficienza economica, compatibilità ecologica e desiderabilità sociale dei regimi collettivi non appaiono ragioni sufficienti ad affermare la doverosità giuridica di questi assetti proprietari. Infatti, il diritto di proprietà distingue un modello di proprietà collettiva ed un modello di proprietà individuale: il primo è storicamente recessivo, mentre il secondo è riconosciuto come diritto fondamentale. Peraltro, nell'ambito del lavoro, si è visto che, anche nei recenti strumenti di accesso all'uso produttivo della terra, l'assegnazione individuale della terra ad uso produttivo costituisce la modalità dominante di accesso al bene. Al momento, dunque, non esiste alcun addentellato di diritto positivo che permetta di inserire l'amministrazione collettiva tra gli elementi costitutivi e, quindi, non accidentali dei servizi agroecosistemici. Ciononostante, nella misura in cui l'amministrazione è intesa come esercizio e non come titolarità del diritto, è possibile introdurre la dimensione collettiva dell'amministrazione anche nella proprietà individuale: tutte le volte in cui gli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra incidono sulla sfera dell'esercizio del diritto, conformando le attività del singolo titolare in modo da non compromettere le utilità funzionali degli agroecosistemi, risulta valorizzata la dimensione collettiva della proprietà individuale.

---

simple: when too many people own pieces of one thing, nobody can use it. Usually, private ownership creates wealth. But too much ownership has the opposite effect –it leads to resource underuse in an anticommons–. […] This concept makes visible the hidden half of our ownership spectrum, a world of social relations as complex and extensive as any we have previously known». Heller utilizza la cosiddetta tragedia degli *anticommons* per riallacciarsi alla tragedia dei *commons* teorizzata da HARDIN, Garrett, *op. cit.*, p. 1244: ossia la tesi secondo la quale l'accesso libero ai beni comuni comporta la tendenza di ciascun individuo a massimizzare il beneficio personale senza curarsi dell'esauribilità delle risorse. Come noto, «le riflessioni del biologo hanno fornito una giustificazione alle privatizzazioni dei beni comuni negli ultimi decenni del XX secolo, sebbene anch'egli riconoscesse l'imperfezione della soluzione "privatistica", dovuta all'inevitabile aggressività anche dello sfruttamento privato soprattutto sul punto dell'inquinamento ambientale, già allora paventato come uno dei maggiori pericoli provenienti dalla civiltà dello sviluppo. Anzi, per essere esatti, la sua soluzione spingeva verso forme di controllo coercitivo dell'accesso alle risorse, che raffrenassero le spinte alla "libertà" del loro uso […] i famigerati "lacci e lacciuoli"» (FIORENTINI, Mario, *op. cit.*, pp. 63-64).

[1149] MONTEDURO, Massimo, "Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", *cit.*, p. 31. V., a questo proposito, quanto affermato nel paragrafo 1.2.2. del presente Capitolo.

2.3.2.2. Formulazione di un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici

2.3.2.2.1. Caratteri definitori

Alla luce del concetto scientifico di servizi agroecosistemici e della metabolizzazione giuridica dello stesso, un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici costituisce una *species* del più ampio *genus* dei servizi ecosistemici, già oggetto di una definizione giuridica esplicita. In tal senso, i servizi agroecosistemici possiedono tutti i caratteri del concetto giuridico di servizi ecosistemici ma da questo si differenziano perché contengono il prefisso agro-. Di conseguenza, al fine di definire giuridicamente i servizi agroecosistemici, è necessario focalizzarsi sui caratteri definitori che si radicano nel diritto dell'agricoltura.

Il primo carattere con il quale agro- connota i servizi ecosistemici attiene all'oggetto. Per parlare di servizi agroecosistemici, è necessaria l'esistenza di un agroecosistema che li produca, cioè un sistema funzionale di relazioni complementari tra gli organismi viventi e il loro ambiente che è stato piegato alla produzione agricola, vale a dire una fattoria o un distretto territoriale di aziende agricole. In altre parole, si può affermare che i servizi agroecosistemici sono generati dall'interazione tra tutti i componenti viventi e non viventi di un ecosistema cosiddetto semi-naturale o semi-antropizzato, ovvero che oscilla tra l'ecosistema completamente naturale –non contaminato dalla presenza umana– e l'ecosistema completamente antropizzato –al punto da aver perso la capacità rigenerativa della terra–.

Il secondo carattere con il quale agro- connota i servizi ecosistemici attiene al soggetto. Affinché siano qualificabili come servizi, i prodotti dell'agroecosistema devono consistere in utilità funzionali al benessere della popolazione rurale, cioè del gruppo degli abitanti di un comune rurale. Rurali sono i comuni caratterizzati da: tendenza all'isolamento geografico; presenza dell'agricoltura o come impiego prevalente o coesistente con attività extra-agricole; rilevanza della superficie agroforestale sul territorio.

Il terzo carattere con il quale agro- connota i servizi ecosistemici attiene agli interessi che sono soddisfatti dai servizi agroecosistemici. Questo concetto cattura esclusivamente le utilità funzionali al benessere della popolazione rurale che sono connesse alla specificità agricola degli agroecosistemi e, dunque, sono compendiate dalla cosiddetta agricoltura multifunzionale: protezione della salute umana mediante la garanzia della sicurezza alimentare e della qualità dei prodotti agricoli; preservazione di determinate caratteristiche paesaggistiche, miglioramento della biodiversità e benessere degli animali; vitalità economica e sociale delle campagne per mezzo della tutela del lavoro e la promozione dello sviluppo culturale.

Il quarto carattere con il quale agro- connota i servizi ecosistemici attiene all'amministrazione degli agroecosistemi. Difatti, poiché gli agroecosistemi, a differenza degli ecosistemi naturali, sono caratterizzati dal costante intervento dell'uomo, è quest'ultimo il

USC UNIVERSIDADE

principale responsabile della produzione di servizi agroecosistemici; dunque, gli agroecosistemi hanno bisogno di essere amministrati. La dimensione amministrativa ottimale alla soddisfazione degli interessi legati alla realtà agricola è quella collettiva. Essa si estrinseca in due modalità: nella proprietà collettiva, si realizza –direttamente– nella titolarità, mediante la gestione condivisa della terra; nella proprietà individuale, si realizza –indirettamente– nell'esercizio, mediante la conformazione dell'attività da parte dell'intervento pubblico.

2.3.2.2.2. Definizione

Alla luce dei caratteri definitori del concetto giuridico di servizi agroecosistemici, i servizi agroecosistemici possono essere definiti come i benefici nutrizionali, ecologici, economici e culturali che la popolazione rurale ottiene dagli agroecosistemi, valorizzando la dimensione collettiva dell'amministrazione di questi ultimi.

I servizi agroecosistemici sono dei benefici. Benefici sono le utilità funzionali al benessere umano, inteso come quella condizione caratterizzata dall'esistenza di un insieme di componenti: disponibilità del materiale di base per una vita dignitosa; salute fisica personale e dell'ambiente nel quale si vive; intreccio di buone relazioni sociali; sicurezza, anche rispetto all'accesso alle risorse naturali e ai disastri naturali causati dall'uomo; libertà di scelta ed azione intesa come l'opportunità di realizzare le proprie aspirazioni individuali.

I benefici sono generati dall'agroecosistema, ossia da un sistema funzionale di relazioni complementari tra gli organismi viventi e il loro ambiente che è stato piegato alla produzione agricola, vale a dire una fattoria o un distretto territoriale di aziende agricole. In altre parole, si può affermare che i servizi agroecosistemici sono generati dall'interazione tra tutti i componenti viventi e non viventi di un ecosistema cosiddetto semi-naturale o semi-antropizzato, ovvero che oscilla tra l'ecosistema completamente naturale –non contaminato dalla presenza umana– e l'ecosistema completamente antropizzato –al punto da aver perso la capacità rigenerativa della terra–.

I benefici generati dall'agroecosistema sono di tipo nutrizionale, ecologico, economico e culturale. Essi corrispondono ai tipi di interesse che possono essere soddisfatti dalla connotazione agricola degli agroecosistemi: protezione della salute umana mediante la garanzia della sicurezza alimentare e della qualità dei prodotti agricoli; preservazione di determinate caratteristiche paesaggistiche, miglioramento della biodiversità e benessere degli animali; vitalità economica e sociale delle campagne per mezzo della tutela del lavoro e la promozione dello sviluppo culturale.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

I benefici nutrizionali, ecologici, economici e culturali generati dall'agroecosistema soddisfano i corrispondenti interessi della popolazione rurale, ossia del gruppo degli abitanti di un comune rurale inteso come ambito territoriale caratterizzato da: tendenza all'isolamento geografico; presenza dell'agricoltura o come impiego prevalente o coesistente con attività extra-agricole; rilevanza della superficie agroforestale sul territorio. Difatti, trattandosi di utilità dispiegabili ben oltre i confini spaziali della singola azienda agricola, il complesso dei servizi agroecosistemici è essenziale alla sopravvivenza ed allo sviluppo non soltanto del singolo titolare dell'azienda agricola ma di tutta la comunità vivente in un certo territorio.

I benefici nutrizionali, ecologici, economici e culturali generati dall'agroecosistema soddisfano i corrispondenti interessi della popolazione rurale se esiste un'amministrazione della quale è valorizzata la dimensione collettiva. Poiché gli agroecosistemi –a differenza degli ecosistemi naturali– sono caratterizzati dal costante intervento dell'uomo, quest'ultimo è il principale responsabile della produzione di servizi agroecosistemici; dunque, gli agroecosistemi hanno bisogno di essere amministrati. Certamente, l'amministrazione degli agroecosistemi è influenzata dai regimi proprietari della terra: poiché il gruppo degli abitanti di un comune rurale, come principale destinatario dei benefici generati dall'agroecosistema, tende naturalmente ad autoamministrarsi secondo modalità –di coltivazione, controllo reciproco e sanzione– che garantiscono la prestazione del complesso dei benefici di cui esso è il principale destinatario, la titolarità collettiva costituisce il regime più efficiente economicamente, più compatibile ecologicamente e più desiderabile socialmente; tuttavia, in un ordinamento giuridico dominato dalla proprietà individuale, la dimensione collettiva dell'amministrazione può essere realizzata indirettamente –mediante la conformazione dell'attività del singolo titolare da parte dell'intervento pubblico in modo tale da non danneggiare il complesso degli interessi protetti dai servizi agroecosistemici– nell'esercizio.

3. IMPATTO DELLA TRASPOSIZIONE DEL CONCETTO DI SERVIZI AGROECOSISTEMICI SUL REGIME GIURIDICO DELLA PROPRIETÀ COLLETTIVA

3.1. Cause

La trasposizione del concetto di servizi agroecosistemici nell'ordinamento giuridico apporterebbe un importante contributo alla tassonomia delle attività ecosostenibili perché identifica nelle collettività locali le depositarie della conoscenza ecologica tradizionale che è particolarmente adeguata allo svolgimento di quelle «pratiche agricole sostenibili» che, spesso, sono genericamente indicate come mezzi di protezione e ripristino della biodiversità e degli

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ecosistemi[1150]. Come naturale conseguenza di questa consapevolezza, emergerebbe la necessità di valorizzare –mediante il suo mantenimento ed estensione– l'istituto, storicamente recessivo, della proprietà collettiva[1151].

Le distinte forme in cui il collettivismo agrario ha vissuto e resistito sino ad oggi non si radicano nella proprietà romana dominante ma risentono dell'influenza dei popoli teutonici, sulla cui varietà è stata costruita una teoria della proprietà germanica. Influenzata dall'idea che il diritto romano sia un diritto individualista, infatti, la dottrina ha associato alla comunità germanica una serie di tratti solidaristici[1152]: in primo luogo, ogni partecipe ha un diritto completo, benché limitato dal diritto identico alla totalità del bene degli altri; in secondo luogo, i comproprietari sono uniti da un vincolo personale dal quale deriverebbe il rapporto di comunità economica; in terzo luogo, contrariamente alla comproprietà *pro indiviso* della tradizione romanistica, non esistono quote delle quali i singoli possono disporre o alienare; in quarto luogo, domina l'idea che una finalità collettiva soggiaccia alla comunità; in quinto luogo, l'organizzazione è gerarchica ovvero organica o collettiva; da ultimo, l'uscita di un

---

[1150] Il riferimento è all'articolo 15, paragrafo 1, lettera c), del Regolamento (UE) 2020/852 che afferma: «Si considera che un'attività economica dà un contributo sostanziale alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se contribuisce in modo sostanziale a proteggere, conservare o ripristinare la biodiversità o a conseguire la buona condizione degli ecosistemi, o a proteggere gli ecosistemi che sono già in buone condizioni, mediante: […] pratiche agricole sostenibili, comprese quelle che contribuiscono a migliorare la biodiversità oppure ad arrestare o prevenire il degrado del suolo e degli altri ecosistemi, la deforestazione e la perdita di habitat».

[1151] Da tempo, anche in campo economico, è riconosciuta la necessità di recuperare la proprietà collettiva per lo sviluppo locale. Ad esempio, nel 1996, GIAU, Bruno, *op. cit.*, pp. 73-74, ha affermato: «Alla tradizione ci si può in parte ispirare anche nella ricerca delle nuove forme organizzative e gestionali che si rendono necessarie per valorizzare e tutelare le risorse naturali locali, senza generare conflitti con le popolazioni ma, al contrario, facendole partecipare ai benefici. Allo scopo si richiedono soggetti decisionali in cui prevalga la sovranità della comunità locale, quindi capaci di attuare forme di concertazione organizzativa per l'uso dei beni non più liberi. […] Sotto questo profilo sembra particolarmente interessante l'eventualità di ricorrere a istituti preesistenti, se fortemente radicati nelle realtà locali e partecipati dalla popolazione […]. Fra questi una menzione speciale meritano proprio le Proprietà Collettive e i Demani Civici». Più recentemente, LOUVIN, Roberto, "La funzione ambientale dei domini collettivi", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2022, p. 216: Rispetto alla soluzione di alcuni problemi territoriali e ambientali cruciali, i beni collettivi fondiari presentano ancora, su scala europea, indubbie potenzialità. Non si tratta solo di conservare romantici retaggi del passato, ma di riconoscere che esiste uno stato particolare della proprietà la cui ragion d'essere trascende l'utilità diretta ed immediata delle persone che la detengono».

[1152] LUNA SERRANO, Agustín, "Beni e diritti dei vicini nel diritto spagnolo", in AA. VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*, *cit.*, p. 10. Ciononostante, ricorda JANNARELLI, Antonio, "Relazione generale. I "beni comuni" tra vecchi e nuovi paradigmi", in GERMANÒ, Alberto, e VITI, Domenico (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni" …*, *cit.*, p. 15: «nell'ambito dell'assunzione delle *res* quale paradigma ordinante, la cultura giuridica romana conosceva e richiamava anche le *res communes omnium*, ossia quei beni che nella modernità sono stati espunti dal giuridicamente rilevante perché non riconducibili alla logica dicotomica dell'appropriazione che ha visto come protagonisti il soggetto privato o lo Stato con la conseguente ripartizione dei beni tra pubblici e privati. […] In realtà, i giuristi romani avevano una raffinatissima percezione sia di ciò che è veramente privato, sia della distinzione tra ciò che è strettamente pubblico, nel senso che è servente e, al tempo stesso, costitutivo delle strutture istituzionali, e ciò che è pubblico in quanto condiviso e collettivo e per cui non è ammessa la possibilità di un'appropriazione esclusiva del singolo in termini di valore di scambio, ma solo è assicurata a ciascuno la fruizione in termini di valore di uso».

comproprietario dall'intera cosa appropriata comporta un accrescimento a favore dei rimanenti[1153].

Purtroppo, per via del predominio storico dell'individuo, molte di queste forme sono silenziosamente scomparse nel corso di un lungo processo di dissoluzione avviato a cavallo tra il XIII ed il XIX secolo e proseguito con l'estensione della soggettività anche allo Stato, la quale ha trasformato il complesso delle strutture al servizio della collettività nel patrimonio di un nuovo soggetto, appunto lo Stato moderno, per mezzo della persona giuridica[1154].

Con riferimento alla Spagna, infatti, può essere menzionata: da un lato, la *desamortización* con la quale la Legge Madoz del 1º maggio 1855 liquidò massivamente beni statali e beni comunali *propios*, cioè beni di proprietà del Comune come ente indipendente da destinarsi all'affitto; dall'altro, la conversione dei beni *comunales*, ossia dei beni appartenenti alla collettività locale, in beni *propios* acquisiti dall'organizzazione politico-amministrativa dell'ente pubblico territoriale. Peraltro, in virtù del suo livello municipale e comarcale, tale ente appariva particolarmente scollato da comunità riunite intorno a piccoli villaggi (le cosiddette *aldea*, parrocchie e piccoli paesi)[1155]. Per questo motivo, secondo GARCÍA DE ENTERRÍA, una volta che la titolarità collettiva fu trasmutata in una titolarità pubblica imputabile ad un soggetto, le comunità persero l'interesse verso la conservazione o il miglioramento di beni che avevano forzosamente cessato di percepire come propri[1156].

In Italia, invece, accadde che la Legge napoleonica del 2 agosto 1806 abolì la feudalità in favore della ripartizione delle terre a singoli proprietari ma concesse alle comunità di continuare ad esercitare sugli ex feudi le prerogative preesistenti che, con un neologismo, soprannominò

[1153] LUNA SERRANO, Agustín, *op. cit.*, p. 10.

[1154] JANNARELLI, Antonio, *op. cit.*, p. 18: «si è definitivamente affermata la modernità, allorquando, all'introduzione del primo paradigma rappresentato dal diritto soggettivo e che ha posto il soggetto al centro del sistema sì da favorire l'avvento del moderno individualismo, è seguito nell'Ottocento, l'estensione della soggettività anche allo Stato, ossia quando la *res-publica*, vale a dire il complesso delle strutture che sono al servizio della collettività e, dunque, in posizione servente rispetto ai cittadini e alla società civile si è trasformata in patrimonio di un nuovo soggetto lo Stato moderno per il tramite della persona giuridica». In questa sede, ci si è soffermati su quanto accaduto in Spagna e in Italia ma, come ricorda LOUVIN, Roberto, *op. cit.*, p. 216, anche la Francia è stata colpita dalla morsa della proprietà pubblica e dalla sua prevalenza sulla proprietà collettiva.

[1155] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Estudio, Santander, 1986, p. 45. L'Autore afferma una sistemata e prolungata usurpazione patrimoniale sofferta dai contadini spagnoli, avvalorata da una distinzione –quella tra beni *propios* e *comunales*– storicamente falsa: tutte le proprietà dei paesi erano proprietà collettive dei vicini i quali le usavano o direttamente, mediante gli usi individuali di ciascuno di essi (*comunales*), o indirettamente, tramite il nutrimento delle casse con le quali erogare gli stessi servizi collettivi a beneficio esclusivo delle comunità (pp. 18-19).

[1156] ID., *op. cit.*, pp. 33-35. Nondimeno, è sufficiente guardare agli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo di accesso alla terra, esaminati nel capitolo precedente, per rendersi conto che il legislatore non si pone il problema dello stato dei terreni di proprietà pubblica, indirizzando alla proprietà privata il procedimento coattivo per la dichiarazione di un terreno come *abandonado*, *infrautilizado*, ecc.

«usi civici». Oltre a disconoscere il rango proprietario di tali diritti, la citata Legge proibì «qualunque novità di fatto» dei neo-definiti usi civici. Come la Legge Madoz, la succedanea Legge del 1° settembre 1806 stabilì norme per la ripartizione dei demani feudali, ecclesiastici, comunali o promiscui e i decreti di attuazione confermarono l'intento liquidatorio attraverso la divisione dei suoli collettivi e l'imposizione di canoni compensativi del perduto diritto. Il medesimo orientamento fu ripreso dalla successiva e ancora vigente disciplina di matrice fascista contenuta nella Legge del 16 giugno 1927, n. 1766, di conversione del Regio Decreto del 22 maggio 1924, n. 751, *Riordino degli usi civici nel Regno*[1157]. In Italia, già al tempo vi era chi metteva in guardia non solo contro il sovrasfruttamento dei boschi ma anche contro l'abbandono al quale, a causa della liquidazione degli usi civi, si stava assistendo[1158].

Malgrado la marginalizzazione giuridica e la graduale perdita della proprietà collettiva, la pregnanza di questo istituto emerge dalla nozione elaborata da GROSSI. Secondo l'autorevole giurista, proprietà collettiva è un'espressione il cui significato generico ed elementare è quello di proprietà di un gruppo non uniforme di persone che rispecchia valori opposti alla proprietà del singolo: «la prevalenza del gruppo e la subordinazione ad esso degli individui e dei loro fini; la prevalenza dell'oggettivo sul soggettivo, e quindi della natura economica delle cose, della loro destinazione, della loro funzionalità; la prevalenza per i membri del gruppo delle situazioni soggettive di dovere su quelle di potere e di diritto tipiche ai tradizionali *iura in re*»[1159]. È particolarmente suggestivo anche il riferimento alla proprietà collettiva come oggetto storico il quale, benché espresso in forme molto varie tra loro, non stimola l'accumulazione patrimoniale, non tutela l'appartenenza bensì la sopravvivenza ossia «un fatto in sé gremito di valutazioni etiche, religiose, biologiche»[1160]. Specificamente, le regole cristallizzate nei sistemi consuetudinari propri dei regimi collettivi non erano in origine funzionalizzate alla conservazione della natura in sé, bensì alla preservazione della struttura produttiva fondamentale per la sopravvivenza socioeconomica della comunità: cercando di mantenere i

---

[1157] BERTANI, Davide, *L'Ordinamento dei Domini Collettivi*, Pacini Editore, Pisa, 2020, pp. 12-14. Sulla disciplina contenuta nella Legge n. 1766/1927, si rinvia al paragrafo 2.3.1.2. del presente Capitolo.

[1158] FIORENTINI, Mario, *op. cit.*, p. 71, ricordando le considerazioni di Romualdo Trifone nel 1929. Secondo l'Autore, Trifone può essere considerato «un teorico *ante litteram* della "tragedy of anticommons"».

[1159] GROSSI, Paolo, *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 38.

[1160] ID., *ult. op. cit.*, p. 377. Sul punto, TRIFONE, Romualdo, *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 34, osservava che l'uso collettivo fosse il «solo capace, per il principio dell'imprescrittibilità e dell'inalienabilità, di assicurare ai presenti e ai futuri il perenne godimento delle pubbliche terre».

fondamenti ecologici della relazione tra la comunità e l'ambiente, i contadini conservarono una natura ed un paesaggio di cui formavano parte e condizione[1161].

Dunque, poiché la proprietà collettiva non si arresta all'equità intragenerazionale che i vari tentativi di riforma agraria hanno cercato vanamente di realizzare mediante la creazione della proprietà individuale ma appare capace di soddisfare per sua natura la catena delle generazioni[1162], il recupero e la valorizzazione di questo modello potrebbe avere un impatto demografico sulle aree rurali di segno positivo nel lungo termine. Infatti, da un lato, la proprietà collettiva è in grado di ricavare un'utilità economica dalla terra senza degenerare nella logica dello sfruttamento; dall'altro, di garantire l'integrità della risorsa senza applicare il conservazionismo che prelude all'abbandono[1163].

A riprova di ciò, è sufficiente considerare che, tra le misure multifunzionali della PAC previste per il periodo 2014-2020, i pagamenti agroambientali di cui al secondo pilastro si sono rivelati i più efficaci nella mitigazione dell'abbandono delle terre: questi pagamenti, infatti, si preoccupano di remunerare le assunzioni volontarie di impegni agroambientali da parte degli agricoltori o da altri gestori del territorio permettendo di includere anche i regimi collettivi[1164]. La crucialità della proprietà collettiva nell'assunzione degli impegni agroambientali è dimostrata dal fatto che l'articolo 70 del Regolamento (UE) 2021/2115, relativo agli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione per il periodo di programmazione 2023-2027, non si limita a far entrare dalla porta dei cosiddetti altri «gestori del territorio» i gruppi organizzati in regime di proprietà collettiva ma incoraggia espressamente gli Stati membri a «promuovere e sostenere regimi collettivi e regimi di pagamento basati sui

---

[1161] IZQUIERDO VALLINA, Jaime, *op. cit.*, p. 62. Anche NERVI, Pietro, "Le ragioni di un incontro scientifico", in NERVI, Pietro (a cura di), *op. cit.*, pp. 7-8, affermava: «Se anche si può concordare con GIANNINI (1985) quando afferma che *la protezione dell'ambiente naturale è, nelle normative proprie di tali istituti, quasi sempre un risultato, non una finalità dell'istituto o un effetto giuridico che la normativa medesima produca*, non si può fare a meno di richiamare che tale obiettivo fa parte della razionalità contadina, fortemente segnata dalla coabitazione di diverse generazioni e dalla coscienza che le generazioni passano ma che la "fattoria" rimane (GALESKI, 1971). Sarebbe infatti difficile da spiegare la solidarietà diacronica con le generazioni future, simboleggiata da piantare alberi a crescita più lenta della vita degli uomini a tutto lo sforzo posto nel "fare la terra umana", secondo la toccante espressione di MICHELET (1846)».

[1162] *Cfr.*: GROSSI, Paolo, *op. cit.*, p. 377; GIAU, Bruno, *op. cit.*, p. 76; più recentemente, LOUVIN, Roberto, *op. cit.*, p. 216.

[1163] In tal senso, ADORNATO, Francesco, "Proprietà collettiva e profili ambientali", *Agricoltura–Istituzioni–Mercati*, n. 1, 2007, p. 57, afferma: «l'uso delle risorse intrinseche ai beni civici consente di evitare l'alternativa, tanto stretta quanto anelastica, tra un impiego che concepisce l'utilizzazione di tali beni solo come occasione per ampliare i margini delle risorse disponibili per le attività economiche private ed un'impostazione meramente conservativa che si risolve nell'abbandono».

[1164] Questa constatazione, ovviamente, non smentisce le osservazioni relative all'insufficienza della sola attività di promozione in seno alla PAC per il contrasto dello spopolamento rurale: i pagamenti agro-ambientali non contrastano lo spopolamento ma remunerano le collettività preesistenti che, grazie al loro sistema di regole, evitano l'abbandono.

risultati per incoraggiare gli agricoltori o altri beneficiari a produrre un significativo miglioramento della qualità dell'ambiente su scala più ampia o in modo misurabile»[1165].

L'ordinamento spagnolo e l'ordinamento italiano già riconoscono alcune di queste proprietà collettive: con riferimento alla terra, si tratta rispettivamente dei *montes vecinales en mano común* e dei domini collettivi[1166]; con riferimento all'acqua, si menzionano le *comunidades de regantes* ovvero i gruppi di utenti che in Spagna fanno un uso collettivo dell'acqua a scopi irrigui.

Tenendo presente la necessità di valorizzare i menzionati modelli come naturale conseguenza di un concetto giuridico di servizi agroecosistemici, i prossimi paragrafi ricostruiranno il regime giuridico dei *montes vecinales en mano común*, dei domini collettivi e delle *comunidades de regantes* e valuteranno se le rispettive discipline: in primo luogo, favoriscono il mantenimento di tali assetti ove esistenti; in secondo luogo, se esistono dei margini giuridici per la creazione di nuove proprietà collettive dove, anche a seguito dello spopolamento rurale, i sistemi consuetudinari per la gestione sostenibile degli agroecosistemi non esistono.

3.2. Regime giuridico

3.2.1. Montes vecinales en mano común

I *montes vecinales en mano común* identificano terreni adibiti generalmente alla silvicoltura, di proprietà collettiva dei vicini di un territorio determinato.

Tali terreni sono disciplinati dalla Legge dell'11 novembre 1980, n. 55, *de montes vecinales en mano común*, in virtù della competenza esclusiva dello Stato in materia di legislazione civile[1167]. La citata Legge costituisce l'esito di un percorso di chiarificazione legislativa della

[1165] Articolo 70, paragrafo 5, del Regolamento (UE) 2021/2115. Il potere delle collettività sul clima è stato infatti riconosciuto anche dall'Accordo di Parigi del 2015 –il piano d'azione elaborato dai leader mondiali per rispondere alla minaccia posta dal riscaldamento globale– nella parte in cui considera che «l'azione di adattamento ai cambiamenti climatici dovrebbe basarsi su un approccio guidato dal paese […] che tenga conto di gruppi, comunità ed ecosistemi vulnerabili, e che si basi e ispiri […] alle conoscenze tradizionali, alle culture delle popolazioni indigene e alle culture locali, così da integrare l'adattamento, se del caso, nelle politiche e nelle misure socioeconomiche e ambientali rilevanti».

[1166] Nel caso della Spagna, tuttavia, esistono anche altre forme di proprietà collettiva. *Cfr.*: LUNA SERRANO, Agustín, *op. cit.*, pp. 7-24; VIVERO POL, José Luis, "La España vacía está llena de bienes comunes. Espacios de innovación para economías y relatos diferentes", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 147, 2019, pp. 85-97.

[1167] Articolo 149.1.8.ª della Costituzione spagnola.

natura dell'istituto in esame[1168], a sua volta preceduto da un riconoscimento dei *montes vecinales en mano común* da parte dei giudici che, grazie al contatto diretto con queste realtà ancestrali, ne scoprirono l'esistenza[1169].

Come afferma espressamente l'articolo 1 della vigente Legge n. 55/1980, i *montes vecinales* appartengono ad aggruppamenti vicinali nella loro qualità di gruppi sociali e non come entità amministrative. Ne deriva che la titolarità dominicale del bosco corrisponde, senza assegnazione di quote, ai vicini integranti il gruppo comunitario di cui si tratta in un determinato momento[1170]. I vicini, a loro volta, sono qualificati dalla residenza nell'area geografica dove è insediato il gruppo sociale al quale tradizionalmente è ascritto l'uso del *monte*[1171].

Ciononostante, l'interesse sociale del bosco ha giustificato una disciplina giuridica che poco si addice alla titolarità rigorosamente privata del bene[1172]: i *montes* sono indivisibili, inalienabili, imprescrittibili, insequestrabili ed esenti dai contributi di base territoriale e dalla quota imprenditoriale della *Seguridad Social Agraria*, sebbene la stessa normativa ammetta alcune rilevanti eccezioni a questo peculiare regime[1173]. Infatti, l'articolo 3 della Legge statale n. 55/1980 consente: la cessione temporanea a titolo oneroso dei *montes* o gratuito per lavori, impianti, servizi o altre finalità in beneficio diretto dei *vecinos*; l'espropriazione per pubblica utilità o l'imposizione di servitù per cause di pubblica utilità o interesse sociale prevalenti a quelli dello stesso *monte*; la fissazione di diritti di superficie destinati ad impianti, edifici o piantagioni per un periodo massimo di 30 anni.

[1168] Il primo riferimento legale era contenuto nella Legge dell'8 giugno 1957, *sobre la nueva Ley de Montes*, e nel suo regolamento, approvato dal Decreto del 22 febbraio 1962, n. 485, il quale inseriva i *montes vecinales en mano común* nella sezione 1ª, relativa ai boschi pubblici. La Legge del 27 luglio 1968, n. 52, *sobre montes vecinales en mano común*, e il suo regolmento, approvato dal Decreto del 26 febbraio 1979, n. 569, pur riconoscendo l'appartenenza dei *montes vecinales* a vicini aggruppati in parrocchie, aldea, luoghi o quartieri non costituiti formalmente in enti comunali, prevedeva che i comuni approvassero le ordinanze che reggevano il funzionamento della comunità. *Cfr.* MEILÁN GIL, José Luis, "Montes vecinales en mano común", in GARCÍA CARIDAD, José Antonio (coord.) e RODRÍGUEZ IGLESIAS, Francisco (dir.), *Galicia: Derecho*, Tomo XLIX, Hércules ediciones, Á Coruña, 2006, pp. 352-354.

[1169] MEILÁN GIL, José, *ult. op. cit.*, p. 352.

[1170] Articolo 2.1 della Legge n. 55/1980.

[1171] Lo conferma l'articolo 61.2 della Legge della Comunità Autonoma della Galizia del 14 giugno 2006, n. 2, *de derecho civil*, che costituisce la norma più avanzata su questa linea: «Tendrán la condición de vecinos comuneros aquellas personas titulares de unidades económicas, productivas o de consumo, con casa abierta y residencia habitual independiente dentro del área geográfica sobre la que se asiente el grupo social al que tradicionalmente estuviera adscrito el aprovechamiento del monte». Secondo BOCANEGRA SERRA, Raúl, "El régimen jurídico de los montes vecinales en mano común", in MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 3077, «se sigue insistiendo en la idea colectiva de "casa" y no en la más individual asociada a la vecindad».

[1172] BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3032.

[1173] Articolo 2.1 della Legge n. 55/1980.

In particolare, indivisibilità e inalienabilità sono giustificate dalle esigenze istituzionali della comunità, il che non lascia spazio a possibili similitudini con i *comunales*, ossia i beni pubblici destinati all'uso comune dei cittadini che sono di proprietà dei comuni e degli enti locali minori[1174]. Invece, imprescrittibilità, insequestrabilità ed esenzione da tributi esorbitano da una proprietà concepita come strettamente privata e trovano la loro ragion d'essere nella funzione sociale dei *montes*, in quanto supporto di una formazione sociale spontaneamente e naturalmente costituita, per la quale svolgono una «funzione di servizio»[1175].

Queste caratteristiche sono perfettamente coerenti con la concezione collettivista espressa dall'istituto: ciascun *comunero* ha un diritto di proprietà completo e limitato dall'identico diritto altrui, con la conseguenza che nessuno può alienare il *monte* o disporre anche in parte dello stesso[1176]. Ciò significa che in seno alla titolarità proprietaria dei boschi in mano comune «sparisce la individualità dei partecipi in quanto possibili titolari indipendenti»[1177].

D'altro canto, è esclusa qualunque forma di condizionamento o controllo da parte della Pubblica Amministrazione sull'aggruppamento vicinale: l'approvazione, riforma e revoca degli Statuti, che costituiscono patti autonomi privati di contenuto puramente negoziale di qualunque aspetto organizzativo della comunità –l'esercizio dei diritti dei partecipanti, gli organi di rappresentanza, di amministrazione o di gestione, le loro facoltà, la responsabilità dei componenti e le impugnazioni dei loro atti, così come le altre questioni che sono stimate pertinenti rispetto al *monte*–, è effettuata dai *comuneros* in autonomia, con il voto favorevole delle tre quarte parti di essi[1178], davanti all'organo più immediato della giustizia comunale[1179]. Inoltre, amministrazione, uso e disposizione dei *montes vecinales en mano común* corrispondono esclusivamente alla comunità proprietaria –senza alcuna ingerenza

---

[1174] Lo afferma BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3040, in relazione ai beni *comunales*, definiti dall'articolo 79.3 della citata Legge n. 7/1985, sulle basi del regime locale, come beni del dominio pubblico «cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos», i quali, ai sensi dell'articolo 2.4 del *Real Decreto* del 13 giugno 1986, n. 1372, *por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, «solo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades locales menores». L'Autore si focalizza sulla differenza tra il regime dell'inalienabilità dei beni privati *vecinales* e quello dei beni pubblici *comunales*: se nei primi l'inalienabilità significa impossibilità dell'alienazione, nei secondi equivale soltanto ad un suo restringimento con base nella destinazione (*afectación*) degli stessi. Di conseguenza, i beni *comunales* sono inalienabili solo finché sono tali.

[1175] LUNA SERRANO, Agustín, *op. cit.*, p. 12. *Cfr.* BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3036.

[1176] BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3038.

[1177] LUNA SERRANO, Agustín, *op. cit.*, p. 12.

[1178] Articolo 5.2 della Legge n. 55/1980.

[1179] Articolo 4 della Legge n. 55/1980. Difatti, come afferma BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3071, la comparizione dell'autorità giudiziaria nel processo di approvazione non ha carattere di controllo.

USC DE SANTIAGO

amministrativa–[1180], la quale è dotata della capacità di agire per il perseguimento dei propri fini ma è carente di personalità giuridica[1181].

Alla luce di questo regime, si può affermare che i *montes vecinales en mano común* identifichino un *tertium genus* proprietario, tanto rispetto alla proprietà pubblica quanto rispetto alla proprietà privata.

Nonostante la competenza esclusiva dello Stato in materia di legislazione civile, l'articolo 149.1.8.ª della Costituzione spagnola ammette che le comunità autonome possano conservare, modificare e sviluppare i diritti civili, *forales* o speciali ove esistenti. La Comunità Autonoma della Galizia è tra le poche ad aver legiferato su questa singolare forma di proprietà[1182], in virtù della forte presenza sul suo territorio di *montes vecinales en mano común* –circa 700.000 ettari, corrispondenti ad un quarto della superficie della Comunità Autonoma, gestiti da 2800 *comunidades de montes*–[1183]. La sopravvivenza di queste comunità è legata all'insediamento e distribuzione della popolazione sul territorio della Galizia per imperativi della geografia[1184], sebbene GARCÍA DE ENTERRÍA abbia anche riconosciuto ai contadini galiziani un'eccezionalità nella consapevolezza che i boschi appartengano alla comunità e non ad un'entità astratta come il Comune[1185].

La Legge autonomica del 10 ottobre 1989, n. 13, *de montes vecinales en mano común*, i cui aspetti essenziali sono stati traslati agli articoli 56-63 della Legge autonomica del 14 giugno 2006, n. 2, *de derecho civil*, precisa: da un lato, la natura privata e collettiva della proprietà,

---

[1180] Difatti, se nella vecchia Legge n. 52/1968, in attesa di approvazione dello Statuto i titolari della gestione amministrativa del bene, dell'esecuzione degli accordi della comunità e della rappresentazione della stessa erano i comuni, nell'attuale articolo 6.1 della Legge n. 55/1980 è previsto che tali facoltà siano esercitate da una Giunta provvisoria, composta da un Presidente e due Vocali, scelti dai membri della comunità.

[1181] BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3031: «la vigente Ley de 11 de noviembre de 1980 ha resuelto definitivamente la cuestión central que a lo largo de su historia han planteado estos bienes, que no es sino […] la configuración de la organización titular (privada) de los mismos como una inequívoca comunidad germánica de bienes, carente de personalidad jurídica». In effetti, se nell'articolo 4.3 della vecchia Legge n. 52/1968 si faceva riferimento alla «personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines», l'articolo 5 della vigente Legge n. 55/1980 riconosce la «capacidad jurídica» della comunità per la realizzazione delle proprie finalità.

[1182] L'articolo 27.11 dello Statuto di Autonomia della Galizia dichiara la competenza esclusiva della Comunità Autonoma sul regime giuridico dei *montes vecinales en mano común*. Tra le altre comunità autonome che hanno legiferato in materia si possono menzionare il Principato delle Asturie (v. Titolo III della Legge autonomica del 23 novembre 2004, n. 3, *de montes y ordenación forestal*) e, in misura minore la Castiglia e León (v. l'articolo 8.4 della Legge autonomica del 6 aprile 2009, n. 3, *de montes*) e l'Aragona (v. gli articoli 11.7, 28 e 82 del Decreto legislativo autonomico del 20 luglio 2017, n. 1, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón*).

[1183] V. https://ovmediorural.xunta.gal/es/consultas-publicas/montes-vecinales-en-man-comun, consultato il 12 giugno 2023. Per un'analisi approfondita delle origini dei *montes vecinales en mano común* in Galizia, si rinvia a DÍAZ FUENTES, Antonio, *Montes vecinales en mano común*, Bosch, Barcelona, 1999, pp. 11-33.

[1184] MEILÁN GIL, José, *op. cit.*, p. 352.

[1185] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, p. 38.

giacché la titolarità dominicale e l'uso del bene corrisponde, senza suddivisione in quote, all'insieme dei vicini titolari di comunità economiche agrarie, con casa aperta e residenza abituale nelle entità abitate ove è situato ciascun monte[1186]; dall'altro, la piena autonomia della comunità, la cui volontà è espressa dall'Assemblea Generale, composta da tutti i *comuneros*[1187].

È forse per questa assenza di subordinazione alla Pubblica Amministrazione che ai *montes vecinales en mano común* non sono applicabili le definizioni di terra agro-forestale in stato di *abandono* o *infrautilización* di cui alla citata Legge n. 11/2021 sul recupero della terra agricola della Comunità Autonoma della Galizia[1188]. Difatti, l'incorporazione di un *monte vecinal* nella banca della terra è possibile solo in caso di estinzione o scomparsa della comunità titolare ovvero di stato di grave abbandono o degrado del bosco[1189]. In questa eventualità, la Legge della Galizia n. 13/1989 concede priorità nell'assegnazione agli aggruppamenti nei quali partecipano i *comuneros* del *monte vecinal* coinvolto o ad altre comunità di *montes vecinales*[1190].

Con la precisazione di ammettere la possibilità di cedere a tempo indefinito i *montes vecinales en mano común* a favore di qualunque pubblica amministrazione affinché li doti di strutture a beneficio della comunità[1191], la disciplina tende a ricalcare le eccezioni di cui alla Legge statale n. 55/1980 di cui si è fatto cenno[1192].

3.2.2. Domini collettivi

La Legge fascista n. 1766/1927 uniformò a mezzo di un'unica disciplina il mosaico delle proprietà collettive sul territorio italiano. L'ambito di applicazione della normativa, infatti, era quello dei cosiddetti usi civici ai quali è stato paragonato «qualsiasi altro diritto di promiscuo

---

[1186] Articolo 3.1 della Legge della Comunità Autonoma della Galizia n. 13/1989.

[1187] Articolo 14.1 della Legge autonomica n. 13/1989.

[1188] V. il paragrafo 2.3.2.2.2. del Capitolo 3.

[1189] Articolo 36.1, lettera e), della Legge n. 11/2021 della Galizia. Ai sensi dell'articolo 28 della Legge autonomica n. 13/1989, un *monte vecinal* si trova in stato di grave abbandono o degrado quando, in modo manifesto, abbia sofferto un grave deterioramento ecologico, non sia sfruttato conformemente alle proprie risorse o subisca un'estrazione abusiva delle stesse.

[1190] Articoli 30 e 31 della Legge autonomica n. 13/1989.

[1191] Articolo 5 della Legge autonomica n. 13/1989. Identica previsione è contenuta nell'articolo 121.2 della Legge asturiana n. 3/2004.

[1192] *Cfr.* LUNA SERRANO, Agustín, *op. cit.*, p. 18. Sulla cessione temporale a titolo oneroso o gratuito per lavori, installazioni, servizi o altre finalità in beneficio diretto dei *vecinos*, v. l'articolo 5 della Legge della Galizia n. 13/1989. Sull'espropriazione per pubblica utilità o l'imposizione di servitù per cause di pubblica utilità o interesse sociale prevalenti a quelli dello stesso *monte*, v. l'articolo 6 della citata Legge autonomica. Sulla concessione di diritti di superficie per installazioni ed edifici, v. l'articolo 7.

UJA

godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione del Comune»[1193]. Tuttavia, i modi in cui si manifesta la titolarità collettiva delle terre in Italia possiedono tratti non facilmente inquadrabili in un'unica categoria.

Infatti, se gli usi civici indicano un diritto reale d'uso su cosa altrui –un terreno– a beneficio della collettività, altre titolarità chiamate «demani collettivi» qualificano una proprietà *ab origine* come collettiva[1194]. A dispetto del nome, per la loro origine storica, i demani collettivi non rientrano nel patrimonio del Comune ma appartengono alla collettività secondo un regime simile alla proprietà senza quote del diritto germanico[1195]. Essi sono a loro volta distinti in terre civiche aperte, ascritte a tutti i *cives* (cittadini) della circoscrizione in cui la collettività risiede, e terre civiche chiuse o terre collettive, di proprietà dei discendenti dei vecchi originari[1196].

I demani collettivi, dunque, identificherebbero propriamente un *tertium genus* proprietario: un altro modo di possedere diverso dalla proprietà privata e dalla demanialità pubblica.

Come nei *montes vecinales en mano común*, anche le proprietà collettive in senso stretto sono state riconosciute, in primo luogo, dalla giurisprudenza civile: prima dell'emanazione della Legge n. 1766/1927, la Corte di Cassazione utilizzava spesso l'espressione demanio per indicare «la pluralità dei diritti dominicali c.d. "diretti" presenti nell'assetto giuridico medievale», in questo modo individuando un «demanio comunale o promiscuo» differente dal demanio regio o dal demanio feudale[1197].

Di fronte ad una tale varietà di forme –usi civici, terre civiche aperte e terre collettive–, GROSSI utilizzava l'espressione «assetti fondiari collettivi» per compendiarle tutte[1198].

[1193] Articolo 1 della Legge n. 1766/1927.

[1194] MARINELLI, Fabrizio, "Dagli usi civici ai domini collettivi", in MARINELLI, Fabrizio, e POLITI, Fabrizio (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017 (Atti del XIV convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «G. Cervati», L'Aquila, 31 maggio 2018)*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, p. 11, definisce gli usi civici come «un piccolo pezzo di medioevo giunto sino a noi». La discendenza feudale di tali diritti ne ha modellato le caratteristiche sulla base del luogo di origine: nell'Italia settentrionale, dove era tipico il feudo franco-normanno, il signore tendeva a rispettare i diritti delle popolazioni preesistenti sulle terre infeudate e, per consuetudine, sorsero usi civici su terre assegnate dal signore al vassallo; nell'Italia meridionale, dove era più diffuso il feudo longobardo, il barone, quale beneficiario di un diritto reale sulle terre del sovrano, concedeva un diritto reale di secondo livello sul suolo a favore della collettività. Conseguentemente, le terre di uso civico erano inalienabili ed indisponibili per i titolari di tali diritti. Sui terreni marginali, solitamente abbandonati dal feudatario, sorgevano invece i demani collettivi. Tra gli esempi ancora viventi si possono menzionare le Regole Ampezzane, le Magnifiche Comunità di Cadore, di Fiemme e di Locarno, gli Ademprivii Sardi. *Cfr.* BERTANI, Davide, *op. cit.*, p. 11 e p. 18.

[1195] *Cfr.*: BERTANI, Davide, *op. cit.*, pp. 18-19; GERMANÒ, Albertò, "Le organizzazioni familiari montane e i domini collettivi", in DE FANO, Giovanna, e LOSAVIO, Clelia (a cura di), *op. cit.*, p. 33, nota 17.

[1196] OLIVERIO, Francesco Saverio, "Verso una nuova definizione degli usi civici", *Agriregionieuropa*, n. 55, 2018, p. 82.

[1197] BERTANI, Davide, *op. cit.*, p. 19.

[1198] GROSSI, Paolo, *op. cit.*

Purtroppo, lo scopo della Legge n. 1766/1927 non era quello di semplificare la comprensione della realtà tramite l'impiego di un unico *nomen iuris* per le titolarità collettive. Come si è già accennato, l'opera di omogeneizzazione era preordinata a cancellare per sempre l'esistenza delle storiche espressioni di gestione condivisa delle risorse.

Infatti, da un lato, la disciplina dispose la liberazione delle terre gravate da usi civici su terre altrui in cambio di una porzione da assegnare al Comune[1199]. Dall'altro, nel caso degli usi civici *in rem propriam* o di titolarità pubblica nonché delle proprietà collettive, la Legge n. 1766/1927 distinse le terre utilizzabili per la coltura agraria da quelle a carattere boschivo: le prime furono destinate alla quotizzazione e successiva concessione in enfiteusi ai meno abbienti del Comune; le seconde furono aperte a tutti i cittadini del Comune ai quali ne era affidata la gestione[1200]. Tuttavia, essa espresse una preferenza per la gestione comunale di queste ultime, autorizzando lo scioglimento delle collettività titolari tutte le volte che fossero state ritenute «inutili o dannose»[1201]. Infine, la citata Legge legittimò le usurpazioni con provvedimento che riduceva in allodio le terre pubbliche gravate da usi civici e le proprietà collettive a patto che l'occupatore vi apportasse migliorie[1202].

A distanza di 90 anni, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia con l'emanazione della Legge statale del 20 novembre 2017, n. 168, *Norme in materia di domini collettivi*.

La normativa intende innanzitutto superare le ambiguità terminologiche che ruotano intorno agli usi civici tramite l'impiego dell'espressione «domini collettivi», quale nuovo *nomen iuris* delle titolarità collettive sui seguenti beni: «a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate; b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; c) le terre derivanti dallo scioglimento delle promiscuità […]; d) le terre di proprietà di soggetti pubblici e privati, sulle quali i residenti del Comune e della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati; e) le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti degli antichi

---

[1199] Articolo 5 della Legge n. 1766/1927.

[1200] Articoli 11-13 della Legge n. 1766/1927.

[1201] Articolo 25. Come precisa GERMANÒ, Alberto, *ult. op. cit.*, p. 35, «con l'assegnazione ai Comuni della gestione dei boschi collettivi, si faceva conto che il codice civile non prevedeva un demanio fatto di boschi, cosicché la loro imputazione ai Comuni era a titolo di patrimonio e non di demanio, per cui questi avrebbero potuto considerarli, nei fatti, come proprio patrimonio disponibile e perciò dividerlo ed alienarlo, soprattutto man mano che il passare del tempo ne avesse fatta dimenticare la natura di beni di proprietà della collettività».

[1202] Articolo 9 della Legge n. 1766/1927.

originari del luogo […]; f) i corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati»[1203].

In conseguenza della riconduzione di usi civici e demani collettivi nell'alveo di una stessa denominazione, a partire dal 2017, i domini collettivi sono stati sottoposti al medesimo regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale stabilito dall'articolo 3, comma 3, della citata Legge[1204], sebbene la Corte costituzionale abbia recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di questa disposizione nella parte in cui non esclude le terre di proprietà di soggetti privati dal regime di inalienabilità[1205]. L'amministrazione spetta agli enti esponenziali delle collettività titolari[1206], ossia a qualunque ente rappresentativo delle collettività proprietarie, al quale è attribuita la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria[1207].

[1203] Articolo 3, comma 1, della Legge n. 168/2017. Come precisa GERMANÒ, Alberto, "I domini collettivi", *Diritto Agroalimentare*, n. 1, 2018, p. 86, i beni di cui alle lettere d) ed f) sono rispettivamente di proprietà di terzi –le terre– e di proprietà dello Stato –i corpi idrici– ma sono domini collettivi in quanto collettività di cittadini hanno il diritto di trarne alcune utilità. Alla nota 2, precisa: «È proprio con riguardo alle "utilità" che la comunità può trarre dalle terre che si ha la possibilità di distinguere le terre in loro proprietà dalle terre altrui gravate dal loro uso. Se le utilità sono tutte, il godimento delle terre è in proprietà; se sono alcune, il godimento riguarda solo queste, dato che tutte le altre utilità spettano al proprietario. Quanto ai "corpi idrici" si potrebbe pensare all'uso di una collettività di cittadini di pescare o di attingere acqua per l'irrigazione».

[1204] Diversamente dalla Legge spagnola sui *montes vecinales en mano común*, il legislatore italiano non si è pronunciato né sull'espropriabilità dei domini collettivi né sull'esenzione fiscale dall'Imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG).

[1205] Sentenza della Corte Cost. n. 119/2023, *cit.*: «L'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale. Nondimeno, non è sufficiente attrarre nel paradigma della funzione sociale lo scopo perseguito dal legislatore, per ritenere che la norma censurata sia automaticamente compatibile con l'art. 42, secondo comma, Cost. […] Ebbene, simile istanza non è minimamente intaccata dalla circolazione della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. In primo luogo, […] gli usi civici seguono il fondo, chiunque ne sia titolare, grazie all'inerenza, e i componenti della collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro, essendo il diritto immediatamente opponibile a chiunque. In secondo luogo, la proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico e questo assicura che il proprietario non possa introdurre, né possa essere autorizzato ad apportare «modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione» (art. 146, comma 1, cod. beni culturali), i quali –nello specifico– si identificano, per l'appunto, con la conservazione degli usi civici. In sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici». Per un commento alla citata pronuncia, v. la nota a sentenza di GERMANÒ, Alberto, "Sulla sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale", *Diritto agroalimentare*, n. 2, 2023, pp. 393-399.

[1206] Articolo 2, comma 4, della Legge n. 168/2017.

[1207] Articolo 1, comma 2, della Legge n. 168/2017. Sino all'emanazione della Legge del 2017, l'amministrazione dei terreni oggetto di proprietà collettiva –e non anche di uso civico– è stata affidata agli ASBUC (Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico) istituiti dalla Legge del 17 aprile 1957, n. 278, *Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*: comitati composti da cinque membri eletti dalla generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali (articolo 1).

La normativa, infatti, con uno spirito diametralmente opposto al legislatore fascista, afferma che la «Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario della comunità originarie», in attuazione degli articoli 2, 9, 42, comma 2, e 43 della Costituzione[1208], dotato di «capacità di autonormazione», sia per l'amministrazione «soggettiva», ossia «la piena capacità di tradurre in norme statutarie il complesso delle consuetudini che descrivono la proprietà collettiva dei beni», sia per l'amministrazione «oggettiva», ovvero «l'assenza di subordinazione del soggetto esponenziale rispetto alla pubblica amministrazione nell'attuazione di leggi e provvedimenti che concernano i beni collettivi»[1209].

Su questa scorta, se all'Amministrazione fosse consentito di imporre alla collettività norme relative ai beni collettivi in capo ad un'organizzazione territoriale esistente, l'autonormazione si perderebbe[1210]. Per questo motivo, solo in mancanza degli enti esponenziali la Legge consente la gestione dei beni collettivi da parte dei comuni con amministrazione separata[1211].

In sostanza, la disciplina può essere considerata privata nel soggetto –gli enti esponenziali della collettività hanno natura giuridica di diritto privato– e pubblica nell'oggetto –inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità è il regime dei beni pubblici demaniali–, il che consente di qualificare i domini collettivi come una terza proprietà che è insieme privata e pubblica[1212].

Il richiamo delle norme costituzionali sulle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità dell'uomo (articolo 2), sulla tutela del paesaggio, dell'ambiente, della biodiversità

[1208] Articolo 1, comma 1, della Legge n. 168/2017.

[1209] Articolo 1, comma 1, lettera b), della Legge n. 168/2017. Le definizioni di amministrazione soggettiva e di amministrazione oggettiva sono di VOLANTE, Raffaele, "Le novità della L. n. 168/2017 sugli enti esponenziali delle proprietà collettive", in MARINELLI, Fabrizio, e POLITI, Fabrizio (a cura di), *op. cit.*, pp. 104-105.

[1210] VOLANTE, Raffaele, *op. cit.*, p. 107. Ciononostante, l'articolo 3, comma 7, della Legge n. 168/2017, consente alle regioni di esercitare le competenze già attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1)-2)-3)-4), della Legge del 31 gennaio 1994, n. 97, *Nuove disposizioni per le zone montane*, ossia di poter intervenire, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della normativa al fine di: disciplinare le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali in modo tale da non compromettere la storica vocazione agro-silvo-pastorale dell'area; disciplinare le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentati scelti liberamente dalle famiglie originarie; stabilire forme specifiche di pubblicità dei patrimoni vincolati; stabilire le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo tanto forme appropriate sostitutive di gestione dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse quanto il coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, nei procedimenti per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale. Il rischio di vanificare il potere di autonormazione dei domini collettivi è stato sventato dall'inerzia delle regioni che non sono affatto intervenute in materia nel termine loro concesso dalla Legge. *Cfr.* BERTANI, Davide, *op. cit.*, pp. 193-194.

[1211] Articolo 2, comma 4, della Legge n. 168/2017.

[1212] GERMANÒ, Alberto, "I domini collettivi", *cit.*, p. 92.

e degli ecosistemi (articolo 9)[1213], sulla funzione sociale della proprietà (articolo 42) e sulla dimensione comunitaria di determinate categorie di imprese (articolo 43) esprime la naturale capacità dei domini collettivi di condensare uso economico ed uso conservativo delle risorse e, dunque, di evitare tanto lo sfruttamento quanto l'abbandono delle stesse. Infatti, come espresso dall'articolo 2 della Legge n. 168/2017, la *ratio* della tutela è la preservazione dell'ambiente come presupposto della vita e strumento di sviluppo delle collettività locali[1214].

Il valore ambientale dei domini collettivi trova conferma nell'articolo 3, comma 6, che richiama il vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici già imposto dall'articolo 142, comma 1, lettera h), del Decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, come garanzia dell'«interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente del paesaggio»[1215]. La principale implicazione del vincolo paesaggistico concerne l'edificazione: è vietata la costruzione di quartieri, *residence* o strutture alberghiere ma non quella, ad esempio, dei rustici per il riparo dei membri della collettività al fine di consentire la dimora delle mandrie o il rimessaggio degli utensili per il taglio del legname ecc.[1216].

Ad ogni modo, se tutte le terre collettive sono indistintamente gravate dal vincolo paesaggistico non è per assicurarle dallo sfruttamento intensivo o dal degrado imputabili alla

---

[1213] Si ricorda che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi di cui all'articolo 9, comma 3, è stata introdotta con la Legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. Secondo LOUVIN, Roberto, *op. cit.*, p. 219, l'articolo 9, con l'aggiunta del terzo comma, «conferisce un valore rafforzato alla proprietà collettiva proprio come "comproprietà inter-generazionale"». Nella vasta bibliografia sull'ingresso dell'ambiente in Costituzione, si vedano MONTEDURO, Massimo, "La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela ambientale (in senso lato e in senso stretto)", *cit.*, pp. 423-459, specialmente pp. 450-454; IANNELLA, Mario, "L'"European Green Deal" e la tutela costituzionale dell'ambiente", *federalismi.it*, n. 24, 2022, pp. 171-190; CECCHETTI, Marcello, "La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?", *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, pp. 351-354; BIFULCO, Raffale, "La legge costituzionale 1/2022: problemi prospettive", *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 7-26; RIVERA, Ilaria, "Le tonalità dell'ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione", *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, pp. 225-243; FRACCHIA, Fabrizio, "L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo", *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15-30; SOBRINO, Giorgio, "Le generazioni future entrano in Costituzione", *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, pp. 139-142.

[1214] L'articolo 2 della Legge n. 168/2017 recita: «La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto: a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

[1215] Il vincolo paesaggistico fu apposto per la prima volta dall'articolo 1 del Decreto-legge del 27 giugno 1985, n. 312, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito, con modificazioni, dalla Legge dell'8 agosto 1985, n. 431 (cosiddetta Legge Galasso), oggi abrogato.

[1216] BERTANI, Davide, *op. cit.*, pp. 150-151.

collettività; al contrario, è il dominio collettivo a conferire loro quel valore ambientale e paesaggistico che determina l'insorgenza del vincolo[1217]. D'altro canto, per avere ulteriore riscontro della conciliazione tra ambiente ed economia che alberga negli assetti fondiari collettivi è sufficiente considerare che la Legge del 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*, permette loro di formare parte di un'area protetta senza che le collettività subiscano limitazioni nelle prerogative d'uso[1218].

Questa «consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi», insieme al loro carattere civilistico, giustifica l'intervento statale sugli assetti fondiari collettivi: difatti ai sensi dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione, lo Stato ha la competenza legislativa esclusiva nelle materie dell'ordinamento civile (lettera l) e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera s)[1219]. Ciononostante, tenendo in conto che il comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione stabilisce la competenza concorrente regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la Legge n. 167/2017 ha attribuito alle regioni la possibilità di intervenire, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della stessa, al fine di disciplinare le condizioni per poter autorizzare la destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali in modo tale da non compromettere la storica vocazione agro-silvo-pastorale dell'area; decorso questo termine, spetta agli enti esponenziali poter provvedere al riguardo[1220].

3.2.3. Comunidades de regantes

Le comunità di irrigatori di Valenza e delle altre *huertas* spagnole –cosiddette *comunidades de regantes*– furono riconosciute per la prima volta dalla Legge sulle Acque spagnola del 3 agosto 1866, la quale prese atto della necessità di amministrare collettivamente il coacervo degli interessi che ruotano intorno agli usi delle acque pubbliche tutte le volte che la superficie irrigabile fosse superiore a 20 ettari[1221]. Attualmente, le *comunidades de regantes* sono regolate dal *Real Decreto* del 20 luglio 2001, n. 1, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas* (vigente Legge statale sulle Acque) in virtù delle competenze attribuite allo Stato in

---

[1217] *Cfr.* BERTANI, Davide, *op. cit.*, p. 68.

[1218] L'articolo 11, comma 5, della citata Legge n. 394/1991, fa salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali che sono esercitati secondo le consuetudini locali, prevedendo la liquidazione di eventuali diritti di caccia o altri usi civici di prelievi faunistici.

[1219] Sentenza della Corte Cost. n. 236/2022. V. anche le sentenze n. 228/2021 e n. 103/2017.

[1220] Articolo 3, comma 7, della Legge n. 168/2017, che rinvia all'articolo 3, comma 1, lettera b), numero 1), della citata Legge n. 97/1994.

[1221] BOLEA FORADADA, Juan Antonio, "Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes", in EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 329-330.

materia di legislazione, governo e concessione di risorse e usi idrici dall'articolo 149 della Costituzione spagnola[1222].

Una *comunidad de regantes* è definita dall'articolo 82.1 del *Real Decreto* n. 1/2001 come una corporazione di diritto pubblico ascritta all'*Organismo de cuenca* (Autorità di bacino). Purtuttavia, il legame con la Pubblica Amministrazione non inficia l'autonomia della comunità, ragione per la quale è possibile annoverarlo tra gli esempi giuridicamente riconosciuti di proprietà collettive: in primo luogo, anche se all'*Organismo de cuenca* spetta l'approvazione amministrativa degli statuti e delle ordinanze redatti ed approvati dagli utenti, la Legge vieta espressamente tanto il diniego dell'approvazione quanto l'introduzione di varianti agli stessi senza il previo parere del Consiglio di Stato[1223]; in secondo luogo, il potere di autonormazione della *comunidad de regantes* concerne sia l'organizzazione della comunità sia lo sfruttamento in regime di autonomia interna dei beni idraulici[1224]; in terzo luogo, sebbene spetti all'*Organismo de cuenca* vigilare sull'adempimento degli statuti e delle ordinanze, saranno questi ultimi a stabilire le spese comuni di uso, conservazione, riparazione e miglioramento, così come i canoni e le tariffe corrispondenti, nonché le infrazioni e le sanzioni imponibili dall'organo giurato[1225]. Il giurato costituisce uno degli organi della comunità, insieme all'assemblea o giunta generale, ossia l'organo sovrano costituito da tutti gli utenti della *comunidad*, e la giunta del governo, la quale è eletta dalla giunta generale per l'esecuzione delle ordinanze e degli accordi tanto propri quanto adottati dalla giunta generale[1226].

Nell'ordinamento italiano, la citata Legge n. 168/2017, sui domini collettivi, inserisce «i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici» tra i beni

---

[1222] Articolo 149.22.ª della Costituzione spagnola: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre […] La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial».

[1223] Articolo 81.1, quarto capoverso, del *Real Decreto* n. 1/2001.

[1224] Articolo 81.1, terzo capoverso, del *Real Decreto* n. 1/2001.

[1225] Articoli 82.1 e 82.2.

[1226] Articolo 84. Sull'autonomia delle *comunidades de regantes*, EZQUERRA HUERVA, Antonio, "Las comunidades de regantes ante la legislación de contratos del sector público", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 118, 2020, p. 72, afferma: «Creo que es evidente que las comunidades de regantes, que desempeñan funciones públicas atribuidas por la ley, mantienen un amplio margen de autonomía tanto para decidir acerca de los términos en que cumplen o ejercen dichas funciones –por supuesto, dentro de la legalidad–, como para fijar su presupuesto y el montante de las cuotas a satisfacer por los partícipes. Esta conclusión no se ve refutada, en fin, por el reconocimiento legal a los organismos de cuenca de una limitada posición de tutela sobre las comunidades de regantes, concretada fundamentalmente en la potestad de aprobación de los estatutos y ordenanzas y en la competencia para la resolución de los recursos administrativos interpuestos contra los acuerdos de las comunidades. […] esta posición de tutela […] en modo alguno llega a coartar o empañar la autonomía de las comunidades de regantes a que me acabo de referir en orden al modo de ejercicio de sus funciones, a la determinación de su presupuesto y a la fijación de la cuantía de las cuotas a abonar por los partícipes».

collettivi[1227]. Tuttavia, gli attuali schemi irrigui corrispondenti alle *comunidades de regantes*, denominati consorzi di bonifica ed irrigazione[1228], non sono caratterizzati dalla loro stessa autonomia gestionale.

Da sempre, la bonifica è stata una materia dal perimetro variabile: infatti, «le attività di bonifica [...] si inquadrano in una intelaiatura di funzioni estremamente complessa ed articolata nella quale sono compresi poteri attinenti allo sviluppo economico della produzione agricola, all'assetto paesaggistico ed urbanistico del territorio, alla difesa del suolo e dell'ambiente, alla conservazione, regolazione ed utilizzazione del patrimonio idrico»[1229].

Dunque, anche se la riforma del Titolo V della Costituzione non ha inserito la bonifica nell'elencazione di cui all'articolo 117, ciò non ha implicato che la legislazione in materia sia stata trasferita automaticamente alla competenza residuale delle regioni ma ad una «multifunzionale competenza concorrente»[1230]. Nel nuovo testo dell'articolo 117, infatti, vengono in rilievo: la competenza residuale regionale in materia di agricoltura –che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo–, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché la competenza concorrente in materia di governo del territorio. Dunque, dal punto di vista della disciplina della bonifica, pur

---

[1227] GERMANÒ, Alberto, *ult. op. cit.*, p. 86, puntualizza che, a stretto rigore i corpi idrici non sono di proprietà della collettività perché appartengono allo Stato; tuttavia, sono domini collettivi in quanto collettività di cittadini hanno il diritto di trarne alcune utilità, come poter attingere all'acqua per l'irrigazione.

[1228] Nella lunga storia dei sistemi irrigui del Mediterraneo *community-based*, SANCHIS-IBOR, Carles, MOLLE, François, e KUPER, Marcel, "Irrigation and Water governance", in ZRIBI, Mehrez, *et al.*, (eds.), *Water Resources in the Mediterranean Region*, Elsevier, Amsterdam, 2020, p. 95, oltre alle *comunidades de regantes* spagnole, includono i Consorzi di Bonifica e Irrigazione italiani e le *Associacions syndicales autorisée en hydraulique agricole* (ASAs) francesi.

[1229] Sentenza della Corte Cost. n. 66/1992 (ECLI:IT:COST:1992:66).

[1230] Sentenza della Corte Cost. n. 188/2018 (ECLI:IT:COST:2018:188). Come affermava la Corte Cost. nella sentenza n. 326/1998 (ECLI:IT:COST:1998:326), prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la disciplina della bonifica ricadeva in buona parte nella materia «agricoltura e foreste», attribuita espressamente alla competenza concorrente delle regioni. I principi fondamentali, spettanti al legislatore statale, erano già ricavabili dal Regio Decreto del 13 febbraio 1933, n. 215, *Nuove norme per la bonifica integrale* e dagli articoli da 857 a 865 del codice civile, integrati dai successivi interventi di settore –come la bonifica montana di cui alla Legge del 25 luglio 1952, n. 991, *Provvedimenti in favore dei territori montani*– e dalla normativa risultante dalla delega in materia di consorzi, di cui all'articolo 31 della Legge del 2 giugno 1961, n. 454, *Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura*, esercitata con il D.P.R. del 23 giugno 1962, n. 947, *Norme sui Consorzi di bonifica, in attuazione della delega prevista dall'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454*. Successivamente, la competenza regionale è stata coniugata a quella delegata alle regioni per mezzo del D.P.R. del 15 gennaio 1972, n. 11, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici*, nell'ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, completato dal D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382*. Successivamente, la sentenza n. 282/2004 della Corte Cost. (ECLI:IT:COST:2004:282), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma del 2001, ha riconosciuto che la materia della bonifica rientra, da un lato, nella competenza regionale concorrente in materia di «agricoltura e foreste» e, dall'altro, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

UJC

nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura –da concorrente a residuale–, è previsto il necessario rispetto sia dei princìpi fondamentali della legislazione dello Stato nella materia del governo del territorio sia della competenza esclusiva statale in materia di ambiente ed ecosistema. Peraltro, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica può presentare profili relativi alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, mentre la regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili chiama in causa il coordinamento del sistema tributario di competenza concorrente[1231]. Ne deriva che il regime giuridico di tali enti risulta estremamente frammentato.

La legge statale –articolo 59, comma 1, del Regio Decreto del 13 febbraio 1933, n. 215, *Nuove norme per la bonifica integrale*, e dall'articolo 862 del codice civile– definisce i consorzi di bonifica come persone giuridiche pubbliche. Il Protocollo di intesa Stato-regioni sulla *Proposta per l'attuazione dell'art. 27 del Decreto Legge n. 248/2007, come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, Criteri per il riordino dei consorzi di bonifica*, siglato in data 18 settembre 2008, specifica la qualifica di «persone giuridiche pubbliche a carattere associativo che si amministrano per mezzo di propri organi i cui componenti sono scelti dai consorziati»[1232], le quali, nell'ambito territoriale di competenza stabilito dalla Regione –il cosiddetto comprensorio di bonifica– provvedono alla realizzazione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, irrigazione e miglioramento fondiario, ivi comprese le opere di cui all'articolo 166 del Decreto legislativo del 3 aprile 266, n. 152, *Codice dell'ambiente*[1233].

Ai sensi del Regio Decreto n. 215/1933, che si applica in assenza di una normativa regionale, i consorzi di bonifica possono essere costituiti tra i proprietari degli immobili o titolari dei diritti reali che traggono beneficio dalla bonifica o, in mancanza di autonoma iniziativa, sono disposti d'ufficio[1234]. Peraltro, come afferma l'articolo 59, comma 2, questi enti hanno il potere di imporre tributi alle proprietà consorziate per l'adempimento dei loro fini istituzionali. Come disposto dal citato Protocollo di intesa Stato-regioni, i consorziati

---

[1231] Sentenza della Corte Cost. n. 188/2018 (ECLI:IT:COST:2018:188).

[1232] Protocollo di intesa Stato regioni sulla *Proposta per l'attuazione dell'art. 27 del Decreto Legge n. 248/2007, come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, Criteri per il riordino dei consorzi di bonifica*, siglato in data 18 settembre 2008, p. 5.

[1233] Ai sensi dell'articolo 166 del Decreto legislativo n. 152/2006: «I consorzi di bonifica ed irrigazione, nell'ambito delle loro competenze, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive».

[1234] Articoli 54 e 56 del Regio Decreto n. 215/1933.

contribuenti eleggono i componenti dell'Organo collegiale di base (il Consiglio di amministrazione) in modo da garantire la partecipazione democratica mediante voto pro capite per fasce di contribuenza[1235].

Nonostante le analogie con le *comunidades de regantes*, i consorzi di bonifica non sono annoverabili tra le proprietà collettive: mentre le comunità di irrigatori rappresentano i sistemi irrigui *community-based* dell'area mediterranea dotati di una peculiare autonomia rispetto all'amministrazione[1236], i consorzi di bonifica sono sottoposti ad un «complesso di penetranti controlli e poteri pubblicistici che sormontano la volontà degli organi democraticamente eletti dai consorziati»[1237], al punto da legittimarne l'ascrizione agli «enti amministrativi dipendenti dalla regione»[1238]. Secondo una parte della dottrina, si tratterebbe addirittura di «enti pubblici strumentali, caratterizzati non da autonomia costituzionale ma da una dipendenza organizzativa e funzionale rispetto allo Stato oppure a enti territoriali rappresentativi (nel caso specifico si tratterebbe della Regione)»[1239]. In effetti, a conferma di queste osservazioni, l'articolo 27 del Decreto-legge n. 248/2007, convertito con modificazioni dalla Legge n. 31/2008, contenente le

---

[1235] Protocollo di intesa, *cit.*, p. 6.

[1236] SANCHIS-IBOR, Carles, MOLLE, François, e KUPER, Marcel, *op. cit.*, p. 95, affermano l'elevata autonomia delle *comunidades de regantes* spagnole rispetto agli altri enti associativi relativi alla gestione delle risorse idriche del Mediterraneo, al punto da rappresentare «a powerful lobby in terms of water policy at the national level, actively participating in discussions around basin-level water planning, drought crisis, and interbasin water transfer».

[1237] BALDANZA, Andrea, "L'unitarietà del bilancio vale anche per i consorzi di bonifica?", *Rivista della Corte dei Conti*, n. 6, 2020, p. 311. Il Protocollo d'intesa Stato regioni, *cit.*, p. 8, aveva già stabilito che la vigilanza e il controllo dei Consorzi di bonifica spettasse alle Regioni che li disciplinano con apposite norme.

[1238] *Cfr.*: sentenze della Corte Cost. n. 188/2018 e 326/1998, *cit.* Sempre in ambito giurisprudenziale si segnala l'orientamento costante della Corte di Cassazione, per la quale i consorzi di bonifica hanno la natura giuridica di enti pubblici economici. Nella sentenza Cass. sez. un., del 20 gennaio 2017, n. 1548 (ECLI:IT:CASS:2017:1548CIV) si afferma: «La giurisprudenza della S.C. è costante nel ritenere che "i consorzi di bonifica hanno natura di enti pubblici economici e non sono imprenditori agricoli, perseguendo fini economici non solamente agricoli, anche se con attività in parte strumentale all'agricoltura" (Cass. sez. lav., 17 luglio 2012, n. 12242, *cfr.* Cass. Sez. 6-5, Ordinanza n. 14679 del 18/07/2016). I predetti consorzi "pur perseguendo finalità di ordine generale, svolgono un'attività tipicamente economica a carattere privatistico e quindi devono essere classificati fra gli enti pubblici economici con conseguente devoluzione al giudice ordinario delle controversie inerenti al rapporto di lavoro dei suoi dipendenti, tuttavia sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo ove per legge sia previsto un provvedimento a carattere autoritativo e discrezionale, emesso dall'autorità amministrativa, che incida sulla posizione del dipendente, il quale in tal caso versa, in relazione a tale particolare profilo del rapporto, in una situazione di interesse legittimo e non già di diritto soggettivo" (Cass. SS.UU., 11 gennaio 1997, n. 191; *cfr.*, nello stesso senso, ex plurimis, Cass. SS.UU. 8 febbraio 2003, n. 1540; Cass. SS.UU. 18 marzo 1992, n. 3354 Cass. SS.UU. 29 ottobre 1974, n. 3252)».

[1239] SALERNO, Marcello, "I consorzi di bonifica: cronache e analisi di una istituzione controversa nell'era della *spending review*", *Osservatorio AIC*, n. 3, 2014, p. 2. Più risalenti sono le riflessioni della dottrina secondo la quale i consorzi di bonifica si pongono in una posizione di autonomia sia dallo Stato sia dagli altri enti territoriali contenute in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 138, 2002: *cfr.* D'ATENA, Antonio, "La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni", pp. 49-61; PACE, Alessandro, "La "bonifica delle terre" prima e dopo il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione", pp. 29-48; MODUGNO, Franco, e CELOTTO, Alfonso, "Valore costituzionale permanente ed attuale della bonifica a fronte della funzionalità e della sussidiarietà", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 138, 2002, pp. 63-88.

UPO

disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica, ha attribuito alle regioni il potere di sopprimere singoli consorzi di bonifica. Nel concreto, esse non si sono limitate a ridurre il numero ma anche a riorganizzare –talvolta in forma cogente– le modalità di esercizio delle funzioni[1240]. Per questi motivi, i consorzi di bonifica ed irrigazione non saranno oggetto delle riflessioni relative al mantenimento delle proprietà collettive esistenti e alla creazione di nuovi assetti dello stesso tipo.

3.3. Mantenimento delle proprietà collettive esistenti

Una volta descritto il regime giuridico dei *montes vecinales en mano común*, dei domini collettivi e delle *comunidades de regantes*, la constatazione della necessità di valorizzare l'istituto della proprietà collettiva come conseguenza di una definizione giuridica di servizi agroecosistemici conduce a valutare, innanzitutto, se le rispettive discipline favoriscono il mantenimento di tali assetti ove esistenti.

Come si è detto con riferimento ai *montes vecinales en mano común*, tanto la Legge statale n. 55/1980 quanto la Legge della Comunità Autonoma della Galizia n. 13/1989 prevedono una serie di eccezioni al regime previsto dalle stesse normative. Si ricorda, in particolare, che è ammessa la cessione temporanea a titolo oneroso o gratuito dei *montes* per lavori, impianti, servizi o altre finalità in beneficio diretto dei *vecinos*; l'espropriazione per pubblica utilità o l'imposizione di servitù per cause di pubblica utilità o interesse sociale prevalenti a quelli dello stesso *monte*; la fissazione di diritti di superficie destinati ad impianti, edifici o piantagioni per un periodo massimo di 30 anni.

[1240] Ad esempio, la Legge Regione Veneto dell'8 maggio 2009, n. 12*, Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio*, all'articolo 31 stabilisce che i consorzi possono esercitare in forma associata alcune funzioni quali quelle relative alla «tenuta del catasto consortile e dei servizi informatici, la gestione amministrativa del personale dipendente, la gestione finanziaria, della ragioneria e del bilancio consortile, l'aggiornamento del censimento degli scarichi, la predisposizione e l'aggiornamento dei piani generali di bonifica e tutela del territorio e dei piani di classifica e relativi perimetri di contribuenza, la predisposizione dei progetti delle opere pubbliche e le funzioni di ufficiale rogante». La più recente Legge Regione Abruzzo del 20 dicembre 2019, n. 45, *Nuove disposizioni in materia di Consorzi di bonifica per la razionalizzazione, l'economicità e la trasparenza delle funzioni di competenza. Abrogazione della legge regionale 10 marzo 1983, n. 11 (Normativa in materia di bonifica)*, all'articolo 2, stabilisce l'obbligo per i consorzi di bonifica di gestire in forma associata almeno le seguenti attività: «a) partecipazione a bandi e finanziamenti per la realizzazione di opere ed interventi, nonché progettazione, esecuzione e direzione di lavori; b) affidamento di forniture, servizi e lavori, di importo pari o superiore agli importi previsti dal comma 1 dell'articolo 37 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), attraverso l'istituzione di una centrale unica di committenza; c) gestione dei contenziosi ed in particolare dei diritti creditori vantati, a qualsiasi titolo, nei confronti di terzi; d) adozione di programmi informatici uniformi per la gestione dei servizi informativi territoriali e per quella relativa agli aspetti amministrativi e contabili; e) gestione dei programmi di formazione e di aggiornamento del personale dei Consorzi di bonifica; f) gestione delle fasi di reclutamento del personale, con esclusione di quello avventizio stagionale; g) tenuta del catasto consortile».

Si osserva sommessamente che proprio le eccezioni potrebbero minacciare la sopravvivenza dei *montes vecinales en mano común* ove esistenti. La cedibilità temporanea a titolo oneroso o gratuito dei *montes* per lavori, impianti, servizi o altre finalità in beneficio diretto dei *vecinos*, nonché di diritti di superficie destinati ad impianti, edifici o piantagioni e l'espropriabilità per pubblica utilità o l'imponibilità di servitù per cause di pubblica utilità o interesse sociale prevalenti a quelli dello stesso *monte*, senza fissare l'obbligo di conservare la vocazione agro-silvo-pastorale del territorio, genererebbe due rischi: quello di trasformare un'area antropizzata dalla comunità, che si autoalimenta della presenza attiva dei vicini, in una immobile rendita; la perdita dei tratti caratteristici che sono motivo di attrazione per gli abitanti della città, bisognosi di natura e di spazi ricreativi per il tempo libero.

Naturalmente, questo non implica che sia necessario vietare aprioristicamente attività come l'estrazione mineraria o lo sfruttamento delle energie alternative ma piuttosto limitare tali usi alle aree marginali o impervie che non sono adatte all'attività agro-silvo-pastorale, soggiogandole alla perpetuazione dell'aggruppamento vicinale. In sostanza, lo svolgimento di attività distinte da quelle tradizionali dovrebbe essere ammesso a condizione di conservarne la primitiva consistenza: l'eventuale arricchimento della comunità derivante dal mutamento di destinazione non è un fine in sé ma il mezzo per la tutela dell'ambiente; di conseguenza, la portata dell'attività consentita non potrebbe essere tale da consumare il bene nell'arco di una o due generazioni.

Per quanto concerne i domini collettivi, in virtù della competenza concorrente regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la Legge n. 167/2017 ha attribuito alle regioni la possibilità di intervenire, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della normativa, al fine di disciplinare le condizioni per poter autorizzare la destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali in modo tale da non compromettere la storica vocazione agro-silvo-pastorale dell'area; decorso questo termine, spetta agli enti esponenziali poter provvedere al riguardo.

Nel concreto, nessuna Regione è intervenuta in tale ambito, lasciando alle collettività la decisione di sviluppare iniziative non qualificabili come agricoltura *stricto sensu*. Il potere di autonormazione non è però assoluto giacché l'articolo 146, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio vieta ai titolari di beni sottoposti al vincolo paesaggistico di distruggerli o di introdurvi modificazioni che recano un pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione[1241]. Inoltre, le attività estrattive o l'installazione di impianti eolici o

[1241] Peraltro, al comma 12, l'articolo 146 del Codice dei beni culturali stabilisce anche che le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate sono impugnabili dalle associazioni portatrici di interessi diffusi in materia di ambiente e di danno ambientale e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che vi abbia interesse.

fotovoltaici per la produzione di energie alternative o l'attività turistica incontrano il limite della natura «inter-generazionale» del patrimonio naturale, economico e culturale che compone la base territoriale della proprietà collettiva, espressa dalla Legge n. 168/2017[1242]. Ciò significa che una destinazione distinta dall'attività agro-silvo-pastorale è ammessa purché non conduca alla consumazione delle risorse territoriali dalle quali la comunità trae profitto, portando all'estinzione dell'ordinamento primario[1243].

Rispetto alle *comunidades de regantes*, sebbene la Legge sulle Acque spagnola del 1866 fissò una disciplina generica, quest'ultima concesse agli usi collettivi già costituiti e dotati di un regime consegnato ad ordinanze proprie di continuare a reggersi sull'antica organizzazione. Anche la vigente Legge sulle Acque, il *Real Decreto* 2001, n. 1/2001, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas*, all'articolo 85, garantisce la sopravvivenza delle forme tradizionali fino a quando gli utenti non decideranno di modificare le regole proprie, nonché dei giurati o tribunali delle acque dove esistenti[1244].

3.4. Creazione di nuove proprietà collettive

Oltre a valutare se le discipline relative ai *montes vecinales en mano común*, ai domini collettivi e alle *comunidades de regantes* favoriscono il mantenimento di tali assetti ove esistenti, la necessità di valorizzare l'istituto della proprietà collettiva stimola ulteriori riflessioni sulla possibilità, all'interno delle leggi di riconoscimento, di creare nuovi *montes* e nuovi domini di tipo collettivo, nonché nuove comunità di irrigatori, anche dove i sistemi consuetudinari per la

---

[1242] Articolo 1, comma 1, della Legge n. 168/2017: «la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale».

[1243] *Cfr.* VOLANTE, Raffaele, *op. cit.*, p. 102.

[1244] Nel caso della *Horta de Valencia*, ad esempio, si può menzionare il *Tribunal de las Aguas* (Tribunale delle Acque) attivo dal Medioevo. Il Tribunale delle Acque è l'istituzione di giustizia più antica d'Europa: sebbene esistano precedenti giuridici per risolvere le controversie sulla gestione dell'acqua fin dall'epoca romana, il Tribunale ha ereditato un'istituzione risalente all'epoca islamica e, molto probabilmente, all'epoca del Califfato di Cordova. La giurisdizione di tale tribunale è stata rispettata dalla Costituzione del 1978, è riconosciuta dallo Statuto autonomico della Comunità Valenzana e da altre organizzazioni internazionali come l'UNESCO che, nel 2009, l'ha dichiarata Patrimonio Culturale Immateriale. Il Tribunale delle Acque è composto da 8 amministratori (*síndicos*) o rappresentanti eletti democraticamente dai membri delle comunità di irrigatori di Quart, Benàger-Faitanar, Tormos, Mislata, Mestalla, Favara, Rascanya e Rovella, vale a dire i canali di irrigazione che prendono le loro acque dal fiume Turia. Agendo in qualità di organo esecutivo, si preoccupa di garantire un'equa distribuzione dell'acqua tra le comunità di irrigatori e difende gli interessi comuni degli stessi nei confronti di terzi. La giurisdizione su eventuali conflitti tra gli agricoltori è limitata ad alcune *comunidades de regantes*. Il Tribunale delle Acque insieme al *Consejo de Hombres Buenos de la Huerta* di Murcia costituiscono gli unici tribunali tradizionali e consuetudinari riconosciuti dal sistema giuridico spagnolo. Quindi, sono dotati di uno statuto giuridico speciale e, pertanto, le loro decisioni non possono essere impugnate davanti ai tribunali ordinari. *Cfr. Sistema de regadío histórico de l'Horta de Valencia. SIPAM*, *cit.*, p. 99.

gestione sostenibile degli agroecosistemi sono andati apparentemente perduti a causa dello spopolamento.

Per quanto riguarda l'eventuale creazione di nuovi *montes vecinales en mano común*, esiste più di un motivo a supporto di questa possibilità.

In primo luogo, la Legge n. 55/1980 concede l'opportunità di estendere il regime dei *montes vecinales en mano común* all'uso agricolo del bene senza snaturare la vocazione forestale dell'intero *monte*: alla disposizione finale quinta stabilisce letteralmente che la destinazione agricola o zootecnica non è d'ostacolo alla definizione come *monte vecinal en mano común* dei terreni che riuniscono le caratteristiche previste dalla normativa[1245].

L'impostazione del legislatore statale è reiterata ed approfondita dalla Legge della Comunità Autonoma della Galizia n. 13/1989, la quale si prefigge di incorporare all'attività economica un'ampia superficie agricola sotto il regime proprietario dei *montes vecinales en mano común* e spianare la strada al miglioramento della dimensione economica delle aziende agricole appartenenti agli aggruppamenti vicinali[1246]. In particolare, in relazione all'uso agricolo e zootecnico è ammessa la possibilità di usare il *monte* individualmente, tramite la distribuzione tra i *comuneros* di lotti o particelle ceduti temporaneamente a titolo oneroso o gratuito e per periodi non superiori a 11 anni[1247]. Ciononostante, il rischio di snaturare il concetto di *monte vecinal en mano común* nella proprietà privata individuale è sventato da alcune cautele: l'assegnazione è effettuata in modo che i lotti contigui siano detenuti da *comuneros* che lavorano insieme[1248]; quando l'uso individuale è diverso da quello pattuito con la comunità, la particella coinvolta è trasferita immediatamente alla collettività[1249]; l'aggruppamento vicinale vigila affinché i terreni ceduti siano coltivati in modo adeguato e affinché sia possibile soddisfare l'accesso individuale da parte dei nuovi *comuneros*[1250].

In secondo luogo, come rilevato da BOCANEGRA SERRA, la preoccupazione prioritaria del legislatore non è il mantenimento dei sistemi tradizionali o le norme consuetudinarie

---

[1245] La Disposizione finale quinta della Legge statale n. 55/1980 recita: «El destino agrícola o ganadero no es obstáculo a la conceptuación como montes vecinales en mano común de los terrenos que reúnan las características previstas en esta Ley».

[1246] Nell'Esposizione dei motivi della Legge autonomica della Galizia n. 13/1989 si legge che l'obiettivo della normativa è quello di «incorporar a la actividad económica una amplia superficie agraria bajo este régimen de propiedad y abrir caminos para la mejora de la dimensión económica de las explotaciones agrarias pertenecientes a las Comunidades con montes vecinales en mano común».

[1247] Articolo 22.1, primo capoverso, della Legge autonomica n. 13/1989.

[1248] Articolo 22.1, secondo capoverso.

[1249] Articolo 22.2.

[1250] Articolo 22.4.

corrispondenti, bensì la messa a disposizione delle comunità di un meccanismo che permetta loro di organizzare la gestione delle terre[1251].

Da ultimo, a supporto di questa ipotesi, si vuole ricordare il pensiero di GARCÍA DE ENTERRÍA che, già nel 1986, aveva ammesso l'estensibilità dei *montes vecinales en mano común* a realtà sprovviste delle norme consuetudinarie alla base di tale regime, in virtù dell'antica titolarità collettiva su terre, oggi abbandonate, trasferite ingiustamente a singoli proprietari pubblici o privati. In particolare, come sostiene, nel caso delle piccole unità di popolazione si potrebbe evitare di costituire artificiosamente enti dotati di personalità giuridica per permettere ai vicini di approfittare del patrimonio del quale sono i veri titolari, giacché l'esser parte di un aggruppamento quale un'*aldea*, una parrocchia o un *pueblo* costituisce largamente una giustificazione[1252].

[1251] BOCANEGRA SERRA, Raúl, *op. cit.*, p. 3070: «las normas consuetudinarias […] no se aíslan ya como un instrumento normativo independiente y de obligatoria vigencia, sino que su contenido podrá incorporarse o no a los Estatutos de la comunidad».

[1252] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, pp. 43-48: «En mi tierra [la Cantabria] la gente emigra y la gente es pobre. La riqueza pública, muchas veces impresionante (hayedos de miles de hectáreas, "puertos" de montana con pastos excelentes, capaces de sostener a miles de cabezas), coexiste con una grave situación de pobreza privada, sencillamente porque esos patrimonios concejiles se han atribuido formalmente a entidades abstractas, las Juntas Administrativas de los pueblos forzadas a entrar en el molde arbitrario de las Entidades Locales menores: entidades cuya sustantivación ha roto todo lazo patrimonial con la comunidad de los vecinos. Se dan así Juntas Administrativas enormemente ricas como supuestos órganos de grupos de vecinos cada vez más reducidos, en extinción paulatina incluso (puebos, por ejemplo, con cinco, con siete vecinos, abandonados virtualmente) y, sin embargo, completamente pobres. Galbraith habló en su libro *The afluent society* del absurdo de una coexistencia de la riqueza privada con la menesterosidad de los servicios colectivos […], pero entendiendo que es aún más grave la combinación contraria, la de una situación de riqueza pública con la pobreza y la miseria privadas de los miembros del ente que tiene atribuidos tan grandes patrimonios, por los demás casi siempre inactivos. Esta situación de pueblos abandonados y aun yermos […] que conservan la titularidad puramente formal de antiguos patrimonios colectivos de cuyo disfrute directo se ha excluido a sus vecinos, que han tenido por ello que emigrar a los suburbios urbanos, me parece una verdadera reducción final al absurdo del sistema y de todo el complejo concurso de causas y de dogmas jurídicos que lo han ido formando sin apenas conciencia abierta de nadie.
[…] esos patrimonios colectivos, tan calificados […] están virtualmente inactivos. […] normalmente las cortas de los montes se autorizan en función, no tanto del rendimiento óptimo del monte, como por la capacidad de gasto de la entidad propietaria, y un pequeño pueblo, un caserío que agrupa a unas cuantas familias, tiene realmente poquísima capacidad de gasto de sus servicios públicos […]. De hecho, la gran mayoría de la enorme riqueza forestal […] se está pudriendo, cuando no se está quemando, ante la indiferencia de los vecinos que, en efecto, no tienen ningún interés ya en la conservación o mejora de lo que han dejado de considerar, forzadamente, como casa propia.
[…]
Resulta realmente absurdo que se esté manteniendo rígidamente, por virtud de dogmatismos jurídicos perfectamente convencionales, esa separación rigurosa entre entes locales y vecinos, con la cual se ha consumado en contra de éstos la más grave de las usurpaciones patrimoniales, y, por otro lado, se esté estimulando por la legislación agraria toda la política llamada agricultura de grupo. […] Con todos los respetos, entiendo que esa exigencia de la previa constitución de una Entidad de grupo […] para devolver a los vecinos, al menos a los integrados en la entidad, la posibilidad de un aprovechamiento de esos patrimonios no está justificado en el caso característico de pequeñas unidades de población con una tradición colectivista […]. La Agrupación es el proprio pueblo, parroquia o caserío, que tiene a su favor la tradición de la titularidad patrimonial, el hábito (aún no perdido

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Le considerazioni precedenti inducono a ritenere che esistano dei margini giuridici per l'estensione del modello del *monte vecinal en mano común* a nuove terre, promuovendo il recupero dell'attività agricola ove questa si è persa. Tuttavia, senza dover necessariamente creare nuove proprietà collettive, anche i nuovi strumenti di accesso alla terra ad iniziativa pubblica mettono a disposizione dei meccanismi in grado di valorizzare la partecipazione della popolazione rurale alla realizzazione della stessa finalità: le aldea modello[1253]. Si ricorda trattarsi di un programma di interventi pubblici e privati per l'agricoltura di produzione e lo sviluppo del settore agro-alimentare, nonché la riabilitazione ed il recupero architettonico ed urbanistico di piccoli nuclei abitativi, introdotto dalla Legge della Comunità Autonoma della Galizia n. 11/2021. Questo programma abbraccia tanto i terreni che circondano l'area dell'aldea quanto il nucleo abitativo, avendo ad oggetto specificamente un progetto di governo produttivo dei primi ed un piano di dinamizzazione dei secondi. Conformemente alla citata Legge galiziana, da un lato, il procedimento per l'approvazione di un'aldea modello è avviato dal comune –livello amministrativo particolarmente vicino alla comunità dei vicini, soprattutto nel caso dei comuni di minori dimensioni– e, dall'altro, l'articolo 115.1 prevede un periodo di informazione pubblica sul progetto di governo produttivo precedentemente definito dall'amministrazione autonomica. Ciononostante, si ritiene auspicabile potenziare ulteriormente la dimensione collettiva di questo strumento, mediante un coinvolgimento della cittadinanza sin dalla fase del disegno vero e proprio del progetto di governo produttivo. Infatti, è più probabile che la popolazione rurale, nella misura in cui riveste un ruolo attivo nella

---

normalmente) de su explotación en común, de una organización de autogobierno […]. Estos grupos existen ya, sus formas orgánicas están acreditadas y, finalmente, y por si fuera poco, los patrimonios con los que únicamente pueden subsistir, a los que únicamente ellos pueden movilizar y proteger, son suyos, son y han sido siempre patrimonios propios, ordenados a su subsistencia. Entiendo que la Ley de Montes Vecinales es una fórmula técnicamente bastante superior de poner en pie esa agricultura de grupo, especialmente en la fórmula precisa de ganadería de grupo en las zonas de montaña, que la técnica artificiosa y costosa ideada por esas dos leyes agrarias. Ello resulta especialmente fácil una vez que la legislación de montes, superando su versión inicial puramente forestal, ha integrado ya bajo su ámbito a los pastizales. La posibilidad misma de una agricultura de grupo esta así conectada a la restauración de la vieja técnica del patrimonio vecinal o concejil, que la Ley de Montes Vecinales hace ahora posible.

[…]

Está aquí, en toda nuestra tradición de colectivismo agrario (me atrevo a decir, pues, que no sólo en la de los bienes comunales stricto sensu), en los restos vivos que de esta tradición han llegado milagrosamente a nuestros días, en la pieza básica de los patrimonios forestales, que son hoy su última y nada desdeñable manifestación, la posibilidad más clara de una verdadera "reforma agraria" de primera importancia –reforma en la que, por cierto, no se requiere más que imaginación y fórmulas jurídicas y económicas, puesto que la propiedad de la tierra es ya inmediatamente disponible, sin expropiaciones o inversiones previas».

Più recentemente, VIVERO POL, *op. cit.*, p. 90, ha visto nella *España vacía* un'opportunità per «desarrollar ideas "antisistema", o revitalizar instituciones colectivas, promover formas de autogobierno o hacer cosas sin pedirle permiso al Estado ni financiación al mercado».

[1253] Si ribadisce che le riflessioni dalle quali ha preso le mosse questa fase del lavoro sono state circoscritte agli strumenti giuridici ad iniziativa pubblica. D'altro canto, in contesti gravemente spopolati, è meno probabile che i cittadini si attivino spontaneamente, ad esempio per dare luogo ad una delle forme di associazionismo fondiario trattate nel Capitolo precedente.

progettazione –invece di subire passivamente il piano elaborato dall'ente strumentale della Comunità Autonoma–, recuperi l'interesse verso le terre che aveva abbandonato e favorisca una maggiore circolazione della conoscenza dei luoghi con la quale il personale tecnico dell'amministrazione può meglio individuare le attività compatibili con la protezione dell'ambiente.

Per quanto concerne l'estensibilità del modello dei domini collettivi a nuove realtà, l'articolo 3, comma 1, della Legge n. 167/2017 sembrerebbe porsi come elenco tassativo[1254]. Tuttavia, a giudizio di POLITI, l'impianto della Legge ed il fondamento costituzionale nell'articolo 2 inducono a preferire l'ammissibilità al regime di tutela della normativa dei beni che, pur non rientrando nel citato articolo 3, comma 1, sono qualificabili come proprietà collettive[1255].

Inoltre, l'articolo 1, comma 1, lettera d), afferma che i domini collettivi giuridicamente riconosciuti dalla citata Legge sono caratterizzati «dall'esistenza di una collettività i cui membri […] insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva». Secondo GERMANÒ, il riferimento alla proprietà collettiva rinvia all'elenco di cui all'articolo 3, comma 1, di cui si è detto; mentre la «proprietà pubblica» indica i «terreni che il Comune, soggetto pubblico, amministra –sicché qui il regime dei domini collettivi non solo è pubblico quanto agli oggetti ma lo è anche quanto al soggetto»[1256].

Dunque, la Legge n. 167/2017 potrebbe dischiudere ai terreni abbandonati o incolti appartenenti o gestiti dagli enti comunali la possibilità di applicare il regime della proprietà collettiva.

Da ultimo, con riferimento alle *comunidades de regantes*, sembrerebbe che l'esperienza positiva delle *huertas* spagnole abbia instillato nel legislatore l'idea che l'uso collettivo costituisca la forma più efficiente di gestione della risorsa idrica: oggi, infatti, l'articolo 81.1 del *Real Decreto Legislativo* n. 1/2001, a differenza dei *montes vecinales en mano común* e dei domini collettivi, rispetto ai quali si profila la possibilità di costituire nuovi assetti fondiari collettivi, stabilisce un vero e proprio obbligo esplicito per tutti gli utilizzatori dell'acqua e degli altri beni del dominio pubblico idraulico che derivano da una stessa presa o concessione di

[1254] POLITI, Fabrizio, "Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?", in MARINELLI, Fabrizio, e POLITI, Fabrizio (a cura di), *op. cit.*, pp. 32-33, nota 15.

[1255] ID., *ibidem*.

[1256] GERMANÒ, Alberto, *ult. op. cit.*, p. 92.

costituirsi in una *comunidad de usuarios*. Nel caso in cui la comunità conferisca all'acqua una destinazione irrigua, questa prenderà il nome di *comunidad de regantes*.

4. IMPATTO DELLA TRASPOSIZIONE DEL CONCETTO DI SERVIZI AGROECOSISTEMICI SUL REGIME GIURIDICO DELLA PROPRIETÀ INDIVIDUALE

Com'è stato più volte ribadito, sebbene la proprietà collettiva sia stata l'oggetto di un rinnovato interesse da parte del diritto positivo, essa costituisce solo uno dei due possibili modelli di amministrazione degli agroecosistemi. Difatti, che la maggiore efficienza economica, compatibilità ecologica e desiderabilità sociale di questo regime proprietario gli permettano di soppiantare quello dominante della proprietà individuale dipenderà dall'evoluzione del diritto positivo, nonché dalla spinta della dottrina e della giurisprudenza.

Per il momento, seguendo l'approccio giuspositivista, è stato messo in evidenza come anche la proprietà individuale, nella misura in cui l'amministrazione è intesa come esercizio e non come titolarità del diritto, possa essere caratterizzata dalla dimensione collettiva necessaria alla produzione dei servizi agroecosistemici. Questa caratterizzazione della proprietà individuale è già presente nel diritto positivo ed emerge tutte le volte che i poteri pubblici, mediante le leggi e le misure amministrative, conformano le attività del singolo titolare in modo da non compromettere le utilità funzionali degli agroecosistemi.

Dunque, rispetto alla proprietà individuale, l'apporto di una definizione giuridica espressa di servizi agroecosistemici potrebbe essere quello di determinare l'irrobustimento del carattere coattivo dei limiti all'esercizio del diritto di proprietà, a fronte di un vigente regime giuridico di accesso all'uso produttivo della terra particolarmente garantista della posizione del proprietario anche in situazioni di abbandono e, quindi, di degrado ecologico dei terreni agricoli (come nel caso italiano); oppure potrebbe essere quello di modulare le facoltà del proprietario conformemente alla tutela degli interessi legati alla connotazione agricola degli agroecosistemi, smussando certe rigidità del legislatore quali il divieto di realizzare nuove infrastrutture agricole sui terreni se non per motivi eccezionali debitamente giustificati (come nel caso spagnolo, con riferimento soprattutto alle aldea modello). Nel concreto, dunque, le infrastrutture agricole necessarie allo svolgimento dell'attività agricola potrebbero essere ammesse a patto che non danneggino l'interesse all'equilibrio ecologico dell'agroecosistema.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

USC
UNIVERSIDADE
DE SANTIAGO
DE COMPOSTELA

CONCLUSIONI

1. FENOMENOLOGIA DELLO SPOPOLAMENTO RURALE: CAUSE, EFFETTI E RISPOSTE GIURIDICHE

Il lavoro ha preso le mosse dalla ricostruzione fenomenologica dello spopolamento rurale, inteso come la cospicua perdita di popolazione che i territori europei storicamente meno abitati hanno registrato a partire dalla seconda metà del Novecento in seguito ad un'intensificazione delle migrazioni verso le aree più urbanizzate. Al fine di definire i contorni dell'oggetto di studio, in primo luogo, sono state esposte le cause e gli effetti dello spopolamento rurale, focalizzando l'attenzione sul caso spagnolo e sul caso italiano; in secondo luogo, sono stati sistematizzati gli strumenti giuridici per il contrasto del fenomeno nei rispettivi ordinamenti.

1.1. Rilevanza dell'agricoltura nelle cause dello spopolamento rurale

L'analisi delle cause dello spopolamento rurale è partita dalla constatazione che l'occupazione dominante della popolazione rurale prima della Seconda guerra mondiale era l'agricoltura. Per questo motivo, i principali fattori delle migrazioni dalle aree rurali verso le aree urbane sono stati ricondotti alle trasformazioni del settore agricolo durante il generale processo di industrializzazione nel periodo postbellico: al fallimento delle riforme agrarie e della conseguente modernizzazione tecnica delle aziende agricole, nonché all'impronta produttivistica della nascente Politica Agricola Comune (PAC). Altre concause sono state definite piuttosto dei sottoprodotti dell'esodo agricolo, i quali hanno alimentato, a loro volta, l'esodo rurale.

Come è stato esposto, tanto in Italia quanto in Spagna furono adottati alcuni tentativi di riforme agrarie –una serie di atti legislativi aventi lo scopo di modificare le condizioni di accesso alla terra e alle risorse ad essa connesse– sorrette dalla *ratio* che per mezzo della creazione di una proprietà terriera indipendente ed individualista in capo ai contadini sarebbe stata favorita il più possibile la diffusione della modernizzazione tecnica in ambito agricolo – l'introduzione in agricoltura di un blocco di *input* industriali, varietà ibride di sementi e sistemi di irrigazione, al pari di quanto si stava verificando negli altri settori produttivi–. Tuttavia, nella

UCC UNIVERSIDAD

prassi, queste riforme si rivelarono un fallimento: talvolta, non portarono ad una significativa redistribuzione della proprietà, contribuendo al consolidamento del latifondo; talaltra, frammentarono la terra in una miriade di particelle agricole troppo poco produttive da poter sopravvivere al predominio del capitalismo. Come conseguenza del fallimento delle riforme agrarie, anche il capitale che avrebbe permesso alle aziende agricole di accogliere il pacchetto tecnologico fu scarsamente redistribuito, impedendo l'auspicata diffusione della modernizzazione tecnica.

Parallelamente, con la Conferenza di Stresa del 1958, gli Stati membri dell'Unione europea introdussero un'unica ed omogenea regolamentazione europea basata sulla creazione di Organizzazioni comuni di mercato (OCM) con le quali stabilire l'intero assetto di una serie di prodotti: furono gettate le basi per la futura PAC. Nei suoi primi anni di vita, per consentire l'acquisto del pacchetto tecnologico e l'aumento della produzione ad ogni raccolto, la PAC fissò prezzi agricoli comuni molto elevati ed erogò generosi sussidi agli agricoltori. Queste misure, tuttavia, avvantaggiarono prevalentemente le grosse entità aziendali in zone con vantaggi relativi –come buona fertilità del suolo, condizioni climatiche favorevoli, vicinanza alle fonti dalle quali attingere i prodotti da impiegare e ai mercati–, a discapito delle aziende a conduzione familiare collocate in zone marginali e/o remote.

L'abbandono dell'agricoltura non fu controbilanciato dallo sviluppo di settori non agricoli nelle aree rurali, provocando un'emigrazione massiccia verso le zone più industrializzate. L'esodo agricolo, riducendo la densità demografica, innescò un meccanismo di retroazione nella ristrutturazione dei servizi pubblici essenziali di carattere pubblico o semipubblico –principalmente il trasporto, l'educazione e la sanità–, giacché gli elevati costi fissi determinano l'esistenza di economie di scala nell'erogazione degli stessi. La pregnanza dell'agricoltura nelle aree rurali ha permesso anche di riconoscere il ruolo dei cambiamenti culturali sul processo di spopolamento: poiché i modelli della nuova industrializzazione fecero scomparire i valori contadini, lo stile di vita delle aree rurali fu tacciato di arretratezza e rigettato soprattutto dai più giovani, mentre crebbe la domanda di prodotti nei settori dell'economia più in linea con la cultura di massa.

1.2. Rilevanza dell'agricoltura negli effetti dello spopolamento rurale

L'analisi degli effetti dello spopolamento ha rilevato che lo stato demografico, socioeconomico ed ecologico delle aree rurali in seguito alla perdita dei loro abitanti è dipeso in larga parte dall'abbandono dell'agricoltura da parte delle comunità originarie.

Dal punto di vista demografico, il maggior decremento della popolazione è riconducibile all'esodo agricolo avvenuto tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta del XX secolo. Tuttavia,

sia la Spagna sia l'Italia rurale hanno registrato *trends* negativi anche nell'ultimo decennio: in seguito all'emigrazione massiva dei contadini, paralisi economica e carenza di servizi pubblici di qualità hanno alimentato sino ad oggi l'abbandono delle aree rurali il quale, riducendo ulteriormente il tasso di popolazione, contribuisce a sua volta a ravvivare i citati fattori. Peraltro, la percezione del fenomeno è accentuata dal più generale processo di transizione demografica vissuto dalla popolazione europea, ossia dalla riduzione del tasso di natalità e dalla crescita del tasso di invecchiamento in aree tanto rurali quanto urbane.

Gli effetti socioeconomici, dal momento che le aree rurali non hanno vissuto lo sviluppo di settori non agricoli, concernono il mondo dell'agricoltura: dopo l'esodo agricolo si sono formate poche grandi aziende agricole alimentate con il lavoro di salariati a tempo parziale e/o provenienti dall'estero grazie all'acquisto o all'affitto delle terre degli emigrati, mentre si è assistito al declino delle feste locali legate ai ritmi naturali dell'agricoltura.

Nella prospettiva ecologica, i principali elementi di degrado delle aree rurali, ossia la riduzione dell'agrobiodiversità, l'instabilità idrogeologica e l'aumento del rischio di incendi, derivano da due fenomeni contrapposti benché ambo legati alla trasformazione dell'agricoltura: l'intensificazione delle pratiche di gestione, da una parte, l'abbandono definitivo delle terre, dall'altra.

1.3. Spopolamento rurale come deterritorializzazione

Lo sforzo ricostruttivo delle cause e degli effetti dello spopolamento rurale ha condotto alla rilevazione del carattere non esclusivamente demografico del fenomeno; quello demografico, infatti, è solo la più evidente manifestazione di un problema più complesso perché di tipo territoriale. Il carattere territoriale dello spopolamento rurale è descritto dal concetto di deterritorializzazione e cioè dalla rimozione, cancellazione, soppressione dei neoecosistemi – gli ecosistemi agricoli– generati dal reciproco adattamento delle comunità insediate e dell'ecosistema naturale.

1.4. Rilevanza dell'agricoltura negli strumenti giuridici di contrasto dello spopolamento rurale

La salienza dell'agricoltura nella fenomenologia dello spopolamento rurale è emersa anche durante l'analisi delle risposte giuridiche al medesimo. A questo fine, si è proceduto con la classificazione dell'abbondante *soft law* eurounitaria e si è proseguito con la sistematizzazione delle misure giuridiche emanate dall'ordinamento italiano e dall'ordinamento spagnolo nelle seguenti categorie di intervento pubblico proprie del diritto amministrativo: pianificazione

UCC UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

amministrativa per il contrasto dello spopolamento rurale, governo del territorio, attività di promozione e cooperazione per la prestazione dei servizi pubblici. Difatti, la complessità dell'oggetto di questo lavoro come questione territoriale plurimatrice –economica, prestazionale di titolarità pubblica, culturale, demografica– richiede un intervento trasversale a più ambiti materiali.

All'interno della *soft law* eurounitaria è stata osservata una prevalenza degli strumenti a carattere preparatorio e informativo: essi dominano sia il periodo iniziale (circa 20 anni), in cui è emerso l'interesse sulle condizioni di vita nelle aree rurali ma durante il quale la questione demografica era una costola di preoccupazioni legate ad interessi di tipo economico e ambientale –atti risalenti–, sia quello finale (circa 3 anni), in cui si è nettamente infittita la produzione delle istituzioni comunitarie sulla questione demografica, assumendo rilevanza centrale –il triennio 2020-2022–. Ebbene, sin dalla comunicazione del 1988 sul futuro del mondo rurale, la Commissione europea evidenziò 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. Negli interventi recenti, l'Unione europea ha rinnovato questa necessità, puntualizzando le ripercussioni di un regresso significativo dell'agricoltura sulle altre attività rurali, quali il turismo, i trasporti, i servizi locali ed i servizi pubblici. L'approfondimento della questione negli ultimi anni ha condotto all'individuazione, tramite la comunicazione del 2021 sulla visione a lungo termine delle aree rurali, prodromica all'adozione di un Patto rurale e di un Piano d'azione, di quattro ambiti di intervento complementari. In particolare, l'ambito di intervento sulla prosperità delle aree rurali propone di diversificare l'economia ma senza perdere di vista l'importante ruolo economico che il settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca) svolge anche rispetto a questa finalità.

Nell'esperienza giuridica della Spagna e dell'Italia, il contrasto dello spopolamento rurale costituisce, in primo luogo, l'oggetto di un'attività di pianificazione *ad hoc*. Essa comprende tutte le manifestazioni della funzione amministrativa di governo e di intervento in relazione al fenomeno, *in primis* la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (ENRD), pianificata dal 2017 nell'ordinamento spagnolo, e la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) istituzionalizzata nel 2014 nell'ordinamento italiano. Anche nell'ambito di questo strumento, i poteri pubblici evidenziano la rilevanza dell'agricoltura per l'equilibrio demografico del territorio da promuovere mediante sistemi di aiuti alle attività agricole.

L'indirizzo non è casuale, considerando che l'attività di promozione include parte della politica di coesione europea e della PAC (mentre la restante parte concerne la cooperazione per la prestazione di servizi pubblici nelle aree rurali): la prima, tenendo in conto l'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), fonda a livello europeo il perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio, mentre la seconda, applicando

l'articolo 175, deve tenere presenti gli obiettivi della coesione di cui all'articolo precedente e, dunque, contribuire al contrasto dello spopolamento rurale. Per confermare la coerenza dell'approccio adottato, è stato sufficiente guardare agli scopi dei regolamenti di disciplina delle citate politiche relativamente agli ultimi due cicli di programmazione.

La programmazione della politica di coesione prevista per il periodo 2021-2027 ha incorporato espressamente la sfida demografica in uno dei suoi obiettivi politici. Al fine di affrontare questa sfida, le indicazioni europee relative alla preparazione dell'Accordo di Partenariato –documento strategico, elaborato dagli Stati membri secondo l'approccio della *governance* multilivello in un dialogo integrato con la Commissione, contenente le tipologie degli interventi finanziabili con i fondi europei– hanno attribuito agli Stati membri la facoltà di includere un approccio integrato anche per mezzo dell'adozione delle cosiddette strategie territoriali.

Nel caso della Spagna, questo approccio richiede coerenza tra le azioni programmabili dalla politica di coesione ed i piani di contrasto dello spopolamento rurale esistenti: infatti, la ENRD è stata sviluppata grazie al finanziamento del *Plan Europeo de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR) adottato dalla Spagna –elemento centrale del Next Generation EU per far fronte agli effetti della pandemia da Covid-19–, il quale comprende la coesione sociale e territoriale tra i suoi quattro assi prioritari. Inoltre, l'Accordo di Partenariato prevede la possibilità di integrare le strategie territoriali mutuando dalla PAC il *Community-led local development* (CLLD) o Sviluppo Locale di tipo Partecipativo –forma di assistenza tecnica di tipo cooperativo fondata sul coinvolgimento della popolazione nell'elaborazione delle strategie di sviluppo per ovviare all'incapacità delle politiche tradizionali dall'alto di trattare gli specifici e diversificati problemi delle aree rurali dell'Unione europea– finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). In questo modo, secondo l'Accordo di Partenariato, gli obiettivi di sviluppo nelle zone non urbane possono integrare l'impegno per la sostenibilità ambientale ed economica programmato dalla PAC per le aree rurali.

Nel caso dell'Italia, il problema del coordinamento tra la politica di coesione ed i piani di contrasto dello spopolamento rurale esistenti si pone in minor misura in quanto la SNAI è stata istituzionalizzata dalla stessa politica di coesione nel ciclo di programmazione 2014-2020 ed opera strutturalmente mediante strategie territoriali –cosiddette Strategie d'Area– che costituiscono la traduzione locale degli obiettivi strategici stabiliti a livello statale. Tuttavia, ulteriori criticità concernono il contributo del FEASR alla SNAI: poiché gli interventi per l'agricoltura previsti dalle Strategie d'Area sono sostenuti quasi esclusivamente dal FEASR conformemente alle destinazioni stabilite dai Programmi Operativi Regionali (POR) –documenti che declinano per settori e territori le priorità strategiche che lo Stato membro ha manifestato all'interno dell'Accordo di Partenariato– e dai Programmi di Sviluppo Rurale

(PSR) –documenti che determinano i tipi di intervento per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo rurale fissati dai regolamenti PAC–, il dialogo tra politica di coesione (SNAI) e PAC (sviluppo rurale) risulta piuttosto complicato.

La convergenza della PAC verso il contrasto dello spopolamento rurale, la quale emerge nonostante la complessità del quadro tratteggiato, non si esaurisce nel filtro dei piani all'uopo preposti. Ad esempio, se si limitasse la visione del fenomeno oggetto di studio al problema occupazionale, questa convergenza promanerebbe dall'obiettivo generale della stessa PAC, espresso dal regolamento di disciplina del ciclo di programmazione 2021/2023-2027, di rafforzare il tessuto socioeconomico delle aree rurali; si concretizzerebbe, così, in un pacchetto di incentivi economici messi a disposizione degli Stati membri per favorire i giovani agricoltori e la diversificazione agricola –attività distinte dalla produzione agricola–. Tali incentivi sono stati effettivamente accolti dalla Spagna e dall'Italia nei rispettivi piani strategici nazionali, vale a dire i documenti in cui lo Stato membro dichiara in che modo saranno utilizzati gli strumenti PAC deputati al conseguimento tanto degli obiettivi specifici della stessa che dei traguardi del *Green Deal* europeo, ossia l'imponente *corpus* normativo avente il fine ultimo di realizzare la neutralità climatica entro il 2050.

Misure di promozione per il contrasto dello spopolamento rurale sono previste anche dalla legislazione degli Stati. Difatti, anche se l'articolo 107, comma 1, del TFUE vieta la concessione di aiuti statali o mediante fonte statale a favore di talune imprese o produzioni, in alcuni casi, l'esigenza di contemperare i principi giuridici della tutela della concorrenza e la coesione territoriale consente di derogare questo divieto. Ai fini della presente ricerca, risulta particolarmente interessante che anche imprese o produzioni agricole, secondo alcuni degli interventi legislativi esaminati, dovrebbero essere le destinatarie di aiuti come sovvenzioni, crediti a tasso di interesse più favorevole e benefici fiscali.

Da ultimo, nella materia del governo del territorio, il ruolo dell'attività agricola per il contrasto dello spopolamento rurale è riconosciuto da strumenti coevi o, addirittura, anteriori all'elaborazione delle strategie precipuamente indirizzate ad affrontare il fenomeno. Si tratta delle cosiddette politiche di rigenerazione urbana le quali, tra gli altri fini, contribuiscono a stimolare il ripopolamento sostenibile delle aree rurali secondo due modalità: in primo luogo, imponendo obblighi per le amministrazioni nell'ambito della pianificazione e, in secondo luogo, stabilendo un pacchetto di misure aventi ad oggetto obblighi ed incentivi rivolti ai privati. Infatti, alcuni interventi normativi hanno introdotto la categoria del *suelo de núcleo rural*/nucleo rurale affinché l'attività di pianificazione tenga in debita considerazione le peculiarità urbanistiche dei nuclei rurali tradizionali; invece, per quanto riguarda le misure rivolte ai privati, altri intendono correggere il fenomeno della dispersione urbana o *urban*

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

sprawl limitando le opere di nuova costruzione sul suolo rurale alla necessità di praticare attività agricola o zootecnica.

2. ATTUALITÀ DELLA DIMENSIONE AGRICOLA NELLA RICERCA DELL'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DEL TERRITORIO

Poiché l'agricoltura rappresenta una sorta di archetipo della ruralità, il lavoro ha inteso scongiurare il rischio di trattare un tema anacronistico e scollato dal dato reale, identificando gli argomenti di taglio geografico, statistico, politico, sociologico, ecologico e giuridico che spiegano se e come l'agricoltura può contribuire al riequilibrio –anche demografico– del territorio spagnolo e italiano nel presente. Alla luce di questi argomenti, la Politica Agricola Comune è risultata il primo ambito di intervento da analizzare al fine di tracciare una traiettoria per il contrasto dello spopolamento rurale nella dimensione agricola.

2.1. Crucialità dell'agricoltura per il riequilibrio anche demografico del territorio nel tempo presente

In primo luogo, attraverso l'analisi dei concetti e delle classificazioni della ruralità di origine dottrinale, politica e legislativa formulati in epoca post-industriale, sono state identificate le caratteristiche delle aree rurali di oggi. È emerso che le aree rurali spagnole e italiane a rischio di spopolamento o colpite duramente dal fenomeno sono accomunate da: basse densità di popolazione e numero inferiore di residenti rispetto alle altre zone del Paese; tendenza all'isolamento geografico; presenza dell'agricoltura o come impiego prevalente o coesistente con attività extra-agricole; rilevanza della superficie agroforestale sul territorio. Alla luce di questi elementi identificativi, l'importanza del settore agricolo per le aree rurali non deriva esclusivamente dal fatto che in molte di esse, non avendo un'economia diversificata, l'agricoltura costituisce l'attività dominante ma risulta soprattutto dalla generalizzata presenza di una risorsa endogena –il territorio agroforestale– alla cui preservazione e valorizzazione essa è necessaria.

In secondo luogo, riassumendo il meccanismo delle economie di scala nell'erogazione dei servizi pubblici nei piccoli comuni, è stato rilevato che, attualmente, la soglia prestazionale di titolarità pubblica che fa del pubblico servizio uno strumento di attrazione della popolazione coincide con il miglioramento della qualità dei servizi essenziali od obbligatori e all'offerta di servizi non essenziali di carattere culturale e ricreativo. In aree connotate da basse densità abitative, queste qualità e offerta dipendono necessariamente dalle attività economiche, nella specie quelle agricole. Infatti, le restrizioni alle attività economiche generano un forte calo delle

USC DE COMPOSTELA

entrate ed un aumento della spesa, comportando maggiore difficoltà nella prestazione di servizi come assistenza sanitaria e sociale. Inoltre, esiste evidenza del fatto che le imprese agricole, specialmente quelle condotte da giovani, hanno una maggiore attitudine a sviluppare servizi sanitari, sociali ed educativi, seguiti da turismo, lavorazione del legno, contoterzismo e produzione di energia rinnovabile.

In terzo luogo, osservando il movimento del neoruralismo, è risultato che l'interesse e l'attrazione di certi abitanti urbani per le aree rurali sono suscitati proprio dalla matrice agricola della ruralità. Anche la versione più *soft* di questo stesso movimento richiede l'esercizio dell'agricoltura per la conformazione del paesaggio con il quale i neoruralisti identificano il territorio rurale. In altre parole, il neoruralismo rispecchia un'esigenza strettamente legata alla presenza dell'agricoltura nelle aree rurali, propria di una minoranza in espansione, capace di contribuire al ripopolamento delle campagne.

In quarto luogo, dalla considerazione dello stato attuale degli ecosistemi rurali è scaturito che tornare a praticare l'agricoltura costituisce una vera e propria necessità di tutela ambientale degli stessi. Basti pensare che l'abbandono dell'attività agricola ha determinato, da un lato, l'espansione forestale; dall'altro, condizioni favorevoli per lo scoppio di incendi –divenuti sempre più frequenti per effetto dei cambiamenti climatici–, regressione degli habitat di pascolo e di quelli prativi d'alta quota, perdita della diversità alla scala di paesaggio. Ciò implica che agli effetti positivi dell'espansione forestale –come l'aumento dello stoccaggio di carbonio, la decontaminazione ambientale, la creazione di corridoi ecologici, il controllo del clima, l'adattamento e la conservazione della biodiversità– faccia da contraltare la riduzione significativa della biodiversità generata dalla storica presenza nelle aree rurali europee di ecosistemi agricoli ad alto valore naturalistico. Dunque, azzardando una valutazione costi-benefici ambientali della diminuzione della pressione antropica sulle aree rurali per mezzo dell'attività agricola, i vantaggi della riforestazione selvaggia sembrerebbero compensati da ingenti rischi e danni ecologici legati all'abbandono dell'agricoltura.

In quinto luogo, il recupero dell'uso produttivo delle terre nelle aree rurali è fondamentale al superamento della condizione di *food insecurity* vissuta dall'Unione europea. Infatti, dal punto di vista qualitativo, la *food security* è compromessa dall'aumento dell'offerta di alimenti standardizzati, ultra-elaborati e relativamente economici con basso o nessun contenuto nutrizionale. Dal punto di vista quantitativo, è avvertita una minaccia verso alcuni pilastri della *food security* quali l'accessibilità economica al cibo e la disponibilità di quest'ultimo causata: nel breve periodo, dall'esacerbazione del conflitto russo-ucraino dal febbraio 2022; nel lungo periodo, dal degrado della fertilità del suolo e dell'impollinazione dovuti all'uso intensivo. Poiché le aree rurali europee costituiscono uno scrigno di terre agroforestali, la gestione di queste ultime secondo un modello alternativo a quello industriale –il modello che sta

conducendo ad una condizione di insicurezza pur essendo stato dominato da una logica prettamente produttivistica– può contribuire all'autosostentamento dei loro abitanti, riducendo l'espansione delle sacche di *food insecurity* nei momenti di difficoltà, garantire il miglioramento della dimensione qualitativa e preservare la dimensione culturale del cibo.

Da ultimo, una possibile interpretazione degli articoli 130 della Costituzione spagnola e 44 della Costituzione italiana alla luce del diritto europeo suggerisce che l'agricoltura debba essere orientata al perseguimento dell'equilibrio, anche demografico, del territorio. Infatti, le norme citate sanciscono il dovere pubblico di intervenire nella dimensione agricola al fine di equiparare il livello di vita/stabilire equi rapporti sociali fra i cittadini: come emerso anche grazie agli apporti della dottrina e delle riflessioni precedenti, l'equiparazione del livello di vita/equità dei rapporti sociali può essere considerata un sinonimo di coesione e il perseguimento della coesione –anche territoriale– comporta un'azione orientata all'equilibrio demografico del territorio; dunque, l'agricoltura alla quale fanno riferimento gli articoli 130 della Costituzione spagnola e 44 della Costituzione italiana costituisce uno dei principali settori economici nell'ambito dei quali i poteri pubblici devono agire per contrastare lo spopolamento rurale. Pertanto, l'intervento pubblico in agricoltura allo scopo di individuare le migliori soluzioni per il riequilibrio demografico del territorio non può dipendere esclusivamente da eventuali valutazioni di opportunità ma costituisce l'oggetto di un vero e proprio mandato costituzionale. Questo mandato investe tutti i poteri pubblici dello Stato; tuttavia, attribuendo al settore primario la finalità di veicolare lo sviluppo rurale, l'articolo 130 della Costituzione spagnola e l'articolo 44 della Costituzione italiana rimandano anche all'omonimo secondo pilastro della PAC, evidenziando il ruolo dell'Unione europea nella fissazione delle direttrici della politica agricola.

2.2. Multifunzionalità come predicato di sintesi degli apporti dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio

Gli argomenti che hanno confermato la crucialità dell'agricoltura per il riequilibrio anche demografico del territorio spagnolo e italiano nel presente hanno natura differenziata: alcuni evidenziano la predisposizione geografica delle aree rurali all'attività agricola (concetto di ruralità), altri mettono in luce l'apporto che fornirebbe alla produzione (contributo alla *food security*), altri ancora risaltano la sua essenzialità per la preservazione dell'equilibrio ecologico (tutela degli ecosistemi rurali), altri ancora lasciano intravedere le opportunità di sviluppo socioeconomico che possono derivare dall'attenzione verso determinati fenomeni sociali (impulso del neoruralismo).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

In buona sostanza, l'equilibrio demografico del territorio nella dimensione agricola deriva dallo svolgimento, da parte dell'agricoltura, di più funzioni. Dunque, è ancorato al concetto di agricoltura multifunzionale (AMF), il quale è definito dalle scienze sociali come un processo produttivo i cui output finali sono molteplici: produzione di beni alimentari base tipo *commodity* e servizi quali sicurezza alimentare, qualità e varietà degli alimenti, biodiversità, energie rinnovabili, controllo dell'inquinamento, benessere animale, paesaggio, tradizioni ed eredità culturali, inclusione sociale, servizi alla popolazione del tipo educazione/formazione, svago.

2.3. L'agricoltura multifunzionale nella Politica Agricola Comune

L'agricoltura multifunzionale, come predicato di sintesi degli apporti dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio, è stata giuridicizzata nell'ambito della politica comune degli Stati membri nel settore agricolo e ittico (la più volte richiamata PAC). Per questo motivo, il lavoro ha descritto il percorso evolutivo della multifunzionalità lungo i cicli di programmazione della PAC, facendo riferimento al concetto di AMF, alle misure adottate ed alle relative valutazioni della dottrina giuridica.

Sin dalla sua origine, nella formulazione della Commissione europea, il concetto di agricoltura multifunzionale comprende tre funzioni: la funzione produttiva, la funzione ambientale, la funzione rurale/sociale. In primo luogo, la funzione produttiva include tanto la sicurezza alimentare quanto la qualità dei prodotti agricoli, nonché i metodi produttivi che garantiscono il benessere degli animali. In secondo luogo, la funzione ambientale, definita come la preservazione di determinate caratteristiche paesaggistiche ed il miglioramento della biodiversità, non è connaturata ad una qualunque pratica agricola, bensì alla fornitura di un bene o servizio pubblico da parte dell'agricoltore. In terzo luogo, la funzione rurale/sociale è associata al contributo apportato dall'agricoltura alla vitalità economica e sociale delle campagne per mezzo del complesso delle attività che derivano dalla coltivazione, nonché alla diversificazione all'interno e al di fuori della fattoria. Questa definizione è rimasta pressoché invariata, sebbene negli anni sia cresciuta l'importanza attribuita alla funzione ambientale e alla funzione rurale dell'agricoltura ma, soprattutto, alla digitalizzazione delle medesime.

2.4. Le misure multifunzionali della PAC

Da quando il concetto di AMF è trasmigrato strutturalmente nei regolamenti della PAC, le misure multifunzionali sono distribuite tra i due pilastri dei pagamenti diretti e dello sviluppo rurale.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Il primo pilastro ha gradualmente rafforzato il sostegno della funzione ambientale: dapprima, ha stabilito la condizionalità ambientale, ossia la subordinazione dei pagamenti degli agricoltori al rispetto dei Criteri di Gestione Obbligatori (CGO), cioè di norme contenute in direttive e regolamenti europei relative all'ambiente, alla sicurezza alimentare, al benessere e alla salute degli animali, nonché al mantenimento dell'azienda in Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA), con le quali vengono perseguiti obiettivi generali di salvaguardia e protezione di suolo, corsi d'acqua, habitat e specie; successivamente, ha aggiunto il *greening* o inverdimento, cioè un sostegno complementare a compensazione dei costi associati alla somministrazione di beni pubblici non remunerati dal mercato per mezzo di specifiche pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente; da ultimo, ha assorbito il *greening* nella condizionalità e ha introdotto ulteriori regimi ecologici volontari o eco-schemi, vale a dire sostegni a favore degli agricoltori in attività, singoli o associati, che si impegnano ad applicare volontariamente quelle pratiche agricole, definite dagli Stati membri, che sono benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica.

Il pilastro dello sviluppo rurale è focalizzato tanto sulla funzione rurale/sociale quanto sulla funzione ambientale dell'agricoltura.

Per quanto riguarda la funzione rurale/sociale, a partire dal ciclo di programmazione 2014-2020, è facoltativo il sostegno da parte degli Stati membri per l'insediamento dei giovani agricoltori, l'avvio di nuove imprese rurali connesse all'agricoltura e alla silvicoltura e l'avvio nelle zone rurali di attività imprenditoriali extra-agricole connesse alle strategie di Sviluppo Locale di tipo Partecipativo. Ebbene, tanto il piano strategico nazionale della Spagna quanto quello dell'Italia hanno accolto queste misure.

Con riferimento alla funzione ambientale, dal ciclo di programmazione 2000-2006 sono una costante i pagamenti agroambientali: pagamenti compensativi dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno derivante dall'assunzione volontaria di impegni agroambientali da parte degli agricoltori o da altri gestori del territorio. Tenendo presente questo nucleo essenziale, il raggio della tutela ambientale è stato sino ad oggi ampliato –nel ciclo di programmazione 2023-2027 i corrispondenti impegni in materia di ambiente e di clima e gli altri impegni di gestione devono differenziarsi dagli eco-schemi del primo pilastro– e flessibilizzato –nel ciclo di programmazione 2023-2027 sono ammessi regimi collettivi e regimi di pagamento basati sui risultati–. Tra gli impegni agroambientali previsti dagli ultimi piani strategici nazionali, si possono menzionare l'agricoltura sostenibile, per la Spagna, l'uso sostenibile dell'acqua, per l'Italia.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

Negli anni, la dottrina giuridica ha valutato la rispondenza delle politiche agricole al paradigma della multifunzionalità, focalizzandosi sulle programmazioni settennali della PAC.

A giudizio della dottrina spagnola e italiana, non vi è stata una reale corrispondenza tra il paradigma della multifunzionalità a livello concettuale ed il contenuto delle corrispondenti misure applicative. Difatti, la vera multifunzionalizzazione della politica agricola europea è stata rintracciata solamente nel ciclo di programmazione 2014-2020 per poi culminare in quello 2023-2027, benché il più recente sviluppo dell'AMF non deriverebbe dal contenuto della legislazione PAC in sé considerato, il quale ricalcherebbe gli obiettivi ed i meccanismi relativi alla domanda e all'offerta agricola del periodo 2014-2020; piuttosto, sarebbe dovuto all'impulso di quadri normativi superiori in materia alimentare, ambientale, climatica e digitale, tutti incanalati nel più ampio *Green Deal*.

3. ACCESSO ALL'USO PRODUTTIVO DELLA TERRA

Dal momento che il quadro giuridico europeo per il contrasto dello spopolamento rurale nella dimensione agricola verte esclusivamente sull'attività di promozione, il lavoro si è focalizzato sull'analisi dell'accesso all'uso produttivo della terra: senza accesso alla terra non è possibile beneficiare delle misure di promozione che riconoscono ed incentivano il contributo dell'agricoltura all'equilibrio demografico del territorio; tuttavia, poiché la mera acquisizione della titolarità agricola non vale ad impedire l'eventuale abbandono della terra, è necessario destinare quest'ultima all'uso produttivo.

L'analisi dell'accesso all'uso produttivo della terra ha avuto ad oggetto: in primo luogo, il relativo significato; in secondo luogo, il quadro delle competenze in materia; in terzo luogo, i corrispondenti strumenti.

3.1. Significato di accesso all'uso produttivo della terra

La trattazione ha preso le mosse dalla contestualizzazione dell'accesso all'uso produttivo della terra, indagando lo stato del capitale agricolo nelle aree rurali spagnole ed italiane e l'esistenza di eventuali ostacoli di carattere socioeconomico alla sua mobilizzazione. Tramite l'analisi dei dati statistici, è stato accertato che Spagna e Italia stanno assistendo ad una flessione dell'agricoltura di piccola e media scala; tuttavia, le ulteriori informazioni in possesso hanno indotto a ritenere che l'assenza di un ricambio anche generazionale sia dovuto ad un blocco di ostacoli che si frappone tra la volontà di fare agricoltura e la sua concretizzazione. In particolare, sono state identificate barriere di mercato, barriere economiche, barriere informative e culturali e barriere territoriali.

Una volta emersa l'esistenza e delimitati i contorni della questione con riferimento alle aree rurali spopolate spagnole e italiane, il lavoro si è approssimato al tema dell'accesso all'uso

produttivo della terra nella prospettiva del diritto. Dall'analisi della panoramica normativa e dottrinale realizzata, è risultato un oggetto giuridico polivalente, la cui variabilità di significato dipende dal momento storico in cui viene collocato.

In primo luogo, può essere interpretato come diritto dei privati a conservare posizioni giuridiche soggettive sulla terra già consolidate. Inerendo perfettamente al diritto di proprietà, l'accesso alla terra non innoverebbe l'ordinamento giuridico se non fosse che, a causa di una diffusa tendenza all'abbandono, la proprietà fondiaria richiede una tutela rafforzata. La conservazione della titolarità sulla terra, dunque, non dipende dalla pienezza del corrispondente diritto bensì dalla realizzazione dell'interesse individuale alla redditività delle aziende agricole. Questo interesse implica che i poteri pubblici debbano impegnarsi ad eliminare quelle barriere di mercato –come la frammentazione e la polverizzazione– che scoraggiano la prosecuzione dell'attività agricola.

In secondo luogo, può essere interpretato come interesse dei privati ad acquisire una titolarità sulla terra nel futuro prossimo, che garantisca loro occupazione e sviluppo socioeconomico. Questo interesse, concernendo il momento nel quale il bene non è ancora nella disponibilità del suo potenziale fruitore, dota di rilevanza giuridica una fase anteriore non solo al consolidamento di una posizione giuridica soggettiva ma anche alle trattative che scaturiscono dall'incontro tra la domanda e l'offerta di terra disponibile. In altre parole, esso attribuisce ai poteri pubblici il compito di rimuovere le barriere che impediscono l'acquisizione e l'esercizio generalizzato e diffuso del diritto di proprietà sulla terra;

In terzo luogo, può essere interpretato come interesse delle generazioni future ad ereditare l'integrità della terra quale supporto fondamentale per la vita biologica e non semplicemente come strumento di arricchimento patrimoniale. Sulla realizzazione di questo interesse incidono le azioni poste in essere sia nel presente sia nel futuro prossimo –la prevenzione dell'abbandono ed il cosiddetto recupero produttivo– nel senso che il perseguimento degli interessi al mantenimento e all'acquisizione di una posizione giuridica soggettiva sulla terra non deve pregiudicare ma garantire la rigenerazione delle strutture e dei cicli biologici o naturali di altro tipo.

3.2. Quadro delle competenze in materia di accesso all'uso produttivo della terra

In Spagna, la competenza in materia di agricoltura e allevamento corrisponde alle comunità autonome qualora queste abbiano deciso di assumerla nei rispettivi statuti di autonomia; in Italia, la materia dell'agricoltura è stata affidata in via residuale alla competenza esclusiva delle regioni. Tuttavia, in entrambi gli ordinamenti, l'autonomia normativa autonomica/regionale dipende dal possibile incrocio con materie che sono di competenza dello Stato. Inoltre, è

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

opportuno tenere presente la competenza concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri in materia di agricoltura sancita dal TFUE: come è stato osservato, questa competenza sembra suscettibile non tanto di alterare il quadro competenziale delineato dalle costituzioni nel senso della centralizzazione statale, bensì di intercettare lo spazio di manovra che la trasversalità della materia dell'agricoltura ed il suo valore economico concede alle competenze dello Stato.

Il quadro delle competenze in materia di accesso all'uso produttivo della terra è modulabile dai significati allo stesso attribuiti e, soprattutto, dall'eventualità di un'interpretazione ecologicamente orientata della nozione.

La dottrina spagnola, escludendo l'integrazione della componente ambientale, fa rientrare l'accesso all'uso produttivo della terra nella materia dell'agricoltura. Di conseguenza, le comunità autonome spagnole sono ritenute competenti per l'adozione dei corrispondenti strumenti ma è possibile che lo Stato intervenga con leggi e provvedimenti giustificati da materie di competenza statale, come l'ordinamento generale dell'economia o il diritto di proprietà oppure riserve costituzionali espresse in suo favore su opere pubbliche e sfruttamento idrico. Sul versante delle relative competenze amministrative, non può essere escluso nemmeno un possibile ruolo degli enti locali: nel caso dei comuni ciò potrebbe verificarsi nell'esercizio di una competenza propria, di una competenza delegata e di una propria iniziativa –in virtù della clausola generale che attribuisce a tali enti il potere di promuovere le attività e prestare i servizi pubblici che contribuiscono al soddisfacimento delle necessità e delle aspirazioni della comunità locale, per la gestione dei propri interessi e nell'ambito delle proprie competenze– con i vincoli e nei limiti stabiliti dalla legge.

La dottrina italiana ritiene che l'accesso alla terra sia identificabile con la tutela del suolo agricolo e, precisamente, con l'insieme di politiche e strumenti normativi che tutelano la disponibilità e la qualità del suolo agricolo per le generazioni presenti e future. Di conseguenza, sono ricondotte a più materie le azioni sussumibili sotto l'ombrello dell'accesso all'uso produttivo della terra: certamente, gli aspetti legati alla coltivazione rientrano nella materia dell'agricoltura, di competenza residuale delle regioni; gli interventi di contrasto del consumo di suolo agricolo, invece, dipendono dal governo del territorio, appartenente alla competenza concorrente tra Stato e regioni; ancora, il mantenimento delle funzioni vitali del bene terra inerisce la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che è competenza esclusiva dello Stato; infine, la garanzia della vocazione agricola della terra –tramite politiche fondiarie che contrastano la frammentazione e la polverizzazione dei fondi o il *land grabbing* oppure l'abbandono dei suoli agricoli– rientra nella competenza residuale delle regioni. Per quanto concerne il quadro relativo all'esercizio delle funzioni amministrative compendiate negli strumenti di accesso all'uso produttivo della terra, alle regioni spetta la potestà regolamentare in ogni materia che non rientri nella competenza legislativa statale di tipo esclusivo; gli enti

locali, invece, hanno la potestà regolamentare sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che sono loro attribuite.

3.3. Strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra

L'ordinamento giuridico spagnolo e l'ordinamento giuridico italiano non sono rimasti inerti al cospetto del massivo abbandono delle terre agricole ma hanno elaborato nel tempo una serie di strumenti giuridici funzionalizzati a garantire l'accesso all'uso produttivo della terra, ossia all'eliminazione delle barriere che di fatto ostacolano lo svolgimento dell'attività di impresa agricola e/o forestale, anche nell'ottica di trasmettere un suolo integro alle future generazioni. Nell'analisi dei concreti strumenti di accesso all'uso produttivo della terra, ha fatto da spartiacque il ruolo che essi possono svolgere rispetto al contrasto dello spopolamento rurale. Difatti, alcuni meccanismi, tutelando il diritto a mantenere l'accesso esistente, tentano di prevenire il rischio di abbandono delle terre agricole; altri, creando le condizioni affinché sia acquisibile l'accesso futuro, garantiscono il recupero dell'uso produttivo delle terre agricole abbandonate.

I più risalenti meccanismi che tutelano il diritto a mantenere l'accesso esistente – *concentración* e *reestructuración parcelaria* nell'ordinamento spagnolo e compendio unico nell'ordinamento italiano– sono tesi ad incrementare la redditività delle aziende agricole mediante l'accorpamento dei terreni frammentati; tuttavia, i dati sull'abbandono delle terre agricole hanno attestato l'infruttuosità di questi strumenti. Nell'ordinamento spagnolo, i limiti della *concentración* e *reestructuración parcelaria* concernono il profilo della finalità e quello del procedimento: sul profilo della finalità, l'adeguatezza strutturale e dimensionale dei terreni, ai quali sono preordinati in via esclusiva questi meccanismi, non ne assicurano l'uso produttivo, da cui dipenderebbe il mantenimento dell'attività agricola; sul profilo del procedimento, l'*iter* amministrativo è eccessivamente lungo, le particelle hanno una pessima configurazione geometrica e l'esistenza di numerosi confini determina la notevole perdita di superficie. Nell'ordinamento italiano, il principale limite del compendio unico consiste nell'eccessiva onerosità della soluzione prospettata dal legislatore al fine di evitare il frazionamento dello stesso in applicazione della disciplina ordinaria delle successioni *mortis causa*.

I nuovi strumenti preposti al recupero produttivo delle terre agricole che hanno formato oggetto di analisi sono le banche della terra, la banca delle aziende agricole, i poligoni agroforestali, le aldea modello e l'associazionismo fondiario ma è stata data contezza anche di ulteriori meccanismi i quali, pur non essendo incasellabili nelle citate categorie, contribuiscono al recupero produttivo delle terre abbandonate nelle aree rurali in processo di spopolamento. Coerentemente con il paradigma della multifunzionalità, tutti questi strumenti non perseguono

USC DE COMPOSTELA

esclusivamente finalità produttive –per l'appunto, il recupero produttivo mediante l'attività di coltivazione e, in alcuni casi, zootecnica e forestale– ma anche ambientali –conservazione e miglioramento del patrimonio naturale e della biodiversità– e sociali –l'inserimento delle frange più deboli della popolazione nel mercato del lavoro, come i giovani e le donne–.

Le banche della terra si presentano come strumenti simili a registri giuridico-amministrativi di terreni disponibili per l'assegnazione.

In Spagna, coerentemente con la competenza pienamente autonomica in materia di accesso all'uso produttivo della terra, non esistono banche della terra di rango statale, mentre si rinvengono iniziative autonomiche, comarcali e comunali. In Italia, sebbene l'accesso alla terra rientri nella competenza residuale delle regioni, sono presenti banche della terra sia di livello regionale sia di livello statale in quanto lo Stato ha mosso i primi passi per una politica fondiaria che affronti il problema del recupero produttivo del patrimonio fondiario nazionale. Pertanto, mentre le banche della terra spagnole hanno ad oggetto terreni relativi ad ambiti territoriali autonomici o locali –comarcali o comunali–, quelle italiane hanno ad oggetto terreni relativi ad ambiti territoriali statali o regionali. In entrambi i casi, i terreni sono dotati di tre caratteristiche alternative: sono iscritti su iniziativa dei proprietari pubblici o privati; sono normativamente qualificati come *abandonados*, *infrautilizados*, in *desuso*, *manifiestamente mejorables* ovvero incolti o abbandonati, insufficientemente coltivati e silenti; appartengono ad ulteriori categorie individuate dalle specifiche discipline. La gestione delle banche della terra è affidata agli uffici degli enti territoriali competenti in materia di agricoltura e sviluppo rurale –Ministeri, dipartimenti, assessorati–, i quali possono agire direttamente o tramite incarico di gestione ad enti strumentali. Il perseguimento delle finalità produttive, ambientali e sociali è reso possibile dall'attività amministrativa di intermediazione tra l'offerta e la domanda di terreni ad uso produttivo che si concretizza nell'iscrizione ed assegnazione dei medesimi a terzi. Nell'ordinamento spagnolo, l'iscrizione può scaturire: da un procedimento di *concentración*/*reestructuración parcelaria* qualora vi siano delle eccedenze; da un'iniziativa volontaria del proprietario; da un procedimento di *investigación de la titularidad* che abbia accertato l'abbandono soggettivo di un terreno o da tutti quei procedimenti dichiarativi dello stato di *abandono*, *infrautilización*, *desuso*, terreno *manifiestamente mejorable*, anche coattivamente. Nell'ordinamento italiano, l'iscrizione può essere sollecitata direttamente dal proprietario del terreno con il fine precipuo di incorporare il bene nella banca della terra oppure derivare dalla qualificazione dello stato di incolto, abbandonato o insufficientemente coltivato, mentre non è contemplata l'ipotesi di acquisizione nel caso in cui il proprietario sia sconosciuto o irrintracciabile. Con riferimento all'assegnazione, tanto nell'ordinamento giuridico spagnolo quanto nell'ordinamento giuridico italiano, è prevista in via ordinaria la cessione temporanea a titolo oneroso in regime di affitto –se si tratta di beni privati o di beni pubblici *patrimoniales*/del

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

patrimonio disponibile– o concessione amministrativa –nel caso di beni demaniali/del patrimonio indisponibile o demaniale dell'ente pubblico– per mezzo di procedure ad evidenza pubblica avviate con la pubblicazione di avvisi o bandi contenenti requisiti prioritari di assegnazione (come la giovane età, l'appartenenza al genere femminile, la disoccupazione, lo svolgimento di attività agricola secondo il metodo biologico ecc.), mentre la vendita è ammessa, talvolta, limitatamente ai beni pubblici.

La banca delle aziende agricole è uno strumento istituito dalla Legge n. 11/2021 della Comunità Autonoma della Galizia, simile ad un registro giuridico-amministrativo delle aziende agroforestali che si rendono disponibili per il trasferimento.

Oggetto della banca delle aziende agricole sono: le aziende agroforestali iscritte su iniziativa volontaria dei titolari che, per ragioni come età avanzata o difficoltà di gestione, non intendono proseguire l'attività; le aziende agroforestali iscritte d'ufficio dall'amministrazione quando, pur avendo beneficiato di aiuti pubblici destinati espressamente dalla relativa normativa al miglioramento delle stesse, i corrispondenti titolari sono incapaci di accreditare la continuità dell'attività. L'ente gestore di questo meccanismo è l'ente strumentale della Comunità Autonoma denominato AGADER. Il perseguimento della finalità sociale della banca delle aziende agricole –garantirne la continuità– è reso possibile agevolando l'incontro tra i titolari delle aziende agroforestali che volontariamente o forzosamente abbandonano l'attività e le persone interessate a proseguirla. La funzione di intermediazione si arresta alla pubblicazione di un elenco delle aziende iscritte alla banca, comprensivo di tutte le informazioni che possono essere utili alla stipulazione dei contratti di cessione dell'uso o di altri diritti sulle aziende, mentre i negozi giuridici per la trasmissione della titolarità sono rimessi all'autonomia delle parti.

I poligoni agroforestali sono progetti pubblici che, grazie al finanziamento offerto da soggetti privati interessati al recupero produttivo di grandi estensioni di terreno o da soggetti pubblici che intendono perseguire un fine sociale, riuniscono singole particelle in stato di *abandono*, *infrautilización* o suscettibili di ottimizzazione in modo tale creare ampie aree ad uso agricolo.

Questa figura, introdotta dalla Legge della Galizia n. 11/2021 come evoluzione dei precedenti progetti pilota chiamati *proyectos de movilización de tierra*, ha ad oggetto una superficie minima di terreno pari a 10 ettari –salvo circostanze eccezionali di carattere ambientale, agroforestale o socioeconomico che giustificano la perimetrazione di un'area di dimensioni inferiori– della quale il 70% è composto da particelle fondiarie i cui titolari hanno prestato il loro consenso al progetto, mentre il 50% deve trovarsi in condizioni di *abandono* o *infrautilización*. Il procedimento per l'approvazione del poligono agroforestale è estremamente complesso: sono previste due tipologie di procedimento –ad iniziativa pubblica e ad iniziativa

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

privata– caratterizzate da una molteplicità di sub-procedimenti il cui avvio è accordato da AGADER, compresa l'eventuale riorganizzazione delle proprietà incluse nel perimetro per mezzo dell'iscrizione nella banca della terra e la futura cessione all'esecutore del progetto. In particolare, nel caso di procedimenti ad iniziativa pubblica, è l'agente promotore selezionato sulla scorta dei criteri stabiliti nel bando ad eseguire le opere necessarie allo svolgimento del poligono agroforestale; nel caso di procedimenti ad iniziativa privata, il progetto è affidato all'agente promotore che ha presentato l'istanza di poligono. Nel *genus* dei poligoni agroforestali si distinguono i poligoni tagliafuoco, ossia aree finalizzate a generare una discontinuità della biomassa in modo tale da rallentare o attenuare l'avanzamento degli incendi mediante l'insediamento dell'attività agricola, zootecnica o forestale più idonea a tale scopo: queste figure non applicano il requisito del 70% del consenso da parte dei titolari dei terreni inclusi nel perimetro del progetto né richiedono necessariamente che il 50% della superficie sia in stato di abbandono o sottoutilizzo; perseguono una finalità prettamente ambientale come la prevenzione degli incendi mediante l'insediamento dell'attività agricola, zootecnica o forestale più idonea a tale scopo; sono esclusivamente di iniziativa pubblica; possono essere eseguiti direttamente dall'AGADER quando nessun privato è disposto a collaborare.

Le aldea modello sono un programma pubblico di interventi pubblici e privati per il recupero della capacità agronomica dei terreni che circondano le aldea –insediamenti umani, composti da pochi abitanti e localizzati generalmente nelle aree rurali– e, in via eventuale, lo sviluppo del settore agro-alimentare, nonché la riabilitazione ed il recupero architettonico ed urbanistico del relativo villaggio.

Questa figura è stata creata dalla Legge n. 7/2019 della Galizia con lo scopo di proteggere i nuclei di popolazione rurale dagli incendi forestali ma recentemente ha assunto una nuova veste grazie alle modifiche introdotte con la Legge n. 11/2021 della medesima Comunità Autonoma. Il complesso delle misure che oggi compongono il programma –essenzialmente, un progetto di governo produttivo ed un piano di dinamizzazione– concerne sia le aree agricole *stricto sensu* sia il nucleo abitativo, abbracciando l'intero territorio dell'aldea. In particolare, il progetto di governo produttivo individua i lavori e le infrastrutture necessari alla messa in produzione del suolo rustico conformemente agli usi produttivi più idonei al suo sfruttamento; il piano di dinamizzazione programma azioni pubbliche e private di livello architettonico e tecnologico –come il miglioramento dell'abitabilità degli edifici, secondo criteri di efficienza energetica ed integrazione paesaggistica–, economico –come l'insediamento di sistemi alimentari locali e canali corti di commercializzazione, la promozione di strategie per la generazione del valore aggiunto nei prodotti agroalimentari– e ambientale –la pianificazione di modelli di negozio locale sostenibili o lo sviluppo di soluzioni basate sulla natura– sul *suelo de núcleo rural*. Il procedimento per la dichiarazione di un'aldea modello è avviato su iniziativa

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

dei comuni interessati tramite la presentazione dell'apposita domanda presso l'AGADER. Una volta dichiarata la pubblica utilità ed il sociale interesse dell'iniziativa e iscritti i terreni interessati nella banca della terra, il personale tecnico dell'AGADER competente in materia agro-zootecnica o forestale procede all'elaborazione ed approvazione del progetto di governo produttivo, nonché all'emanazione del bando per la selezione delle proposte relative alla valorizzazione delle particelle incorporate nell'aldea modello in modo tale che, complessivamente, coprano l'intera area del progetto: l'interesse ambientale costituisce un vincolo all'operato tanto dell'amministrazione –la quale deve selezionare le colture e gli usi che non comportano un danno sociale o ambientale– quanto dei privati che eseguono il progetto –che devono sviluppare le colture e gli usi delimitati dal progetto di governo produttivo mediante metodi e tecniche di produzione sostenibile–; nella selezione delle proposte di valorizzazione delle singole particelle incorporate nell'aldea modello bisogna tenere conto di quelle che integrano l'impegno di risiedere nell'aldea o nel territorio del Comune ove questa è collocata o dei comuni limitrofi, di quelle che incorporano nell'attività agricola persone giovani e donne capo o co-titolari d'azienda, di quelle che favoriscono l'accesso alla terra di altre categorie svantaggiate. Tuttavia, la normativa si premura di specificare che la maggior parte delle particelle agricole incluse nel perimetro debba essere dotata di alta capacità produttiva. L'associazione di un piano di dinamizzazione al progetto di governo produttivo costituisce un'eventualità, la cui realizzazione è subordinata alla volontà dei comuni.

Le varie forme di associazionismo fondiario disciplinate dai legislatori autonomici – *agrupaciones de gestión conjunta* e *iniciativas de gestión en común* (IGC)– e regionali – associazioni fondiarie (AsFo)– comprendono gruppi di persone fisiche o giuridiche che gestiscono collettivamente i terreni di cui sono e restano titolari individuali –dunque, non sono caratterizzati dall'onerosità economica e procedimentale della ristrutturazione della proprietà propria dei poligoni agroforestali e delle aldea modello– al fine principale di recuperarne l'uso produttivo ma anche a quello di realizzare scopi ambientali e sociali.

Nell'ordinamento giuridico spagnolo, questi enti collettivi (associazioni senza scopo di lucro, società civili e comunioni di beni, cooperative ecc.) devono essere espressamente riconosciuti come associazioni fondiarie mediante un procedimento amministrativo ed iscritti su un apposito registro, il quale comporta tanto l'assunzione dell'obbligo di agire per il recupero produttivo dei terreni quanto l'accesso alle misure di *reestructuración parcelaria* e ad una serie di benefici fiscali. Nell'ordinamento giuridico italiano, le associazioni fondiarie non hanno bisogno di essere espressamente riconosciute dall'Amministrazione, essendo sufficiente che si costituiscano mediante la libera sottoscrizione dello Statuto da parte dei soci fondatori e la firma di un verbale di adesione di altri soci aderenti; ciò non toglie che, successivamente, possano

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

acquisire la personalità giuridica ed essere riconosciute con l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche private e beneficiare, così, di eventuali finanziamenti erogati dalla Regione.

Infatti, sebbene l'impiego dei vari strumenti di accesso all'uso produttivo della terra che hanno formato oggetto sia talvolta incoraggiato dalla predisposizione di un sistema di incentivi economici, è stato osservato che l'associazionismo fondiario è il destinatario del maggior numero delle misure di promozione.

4. VALORIZZAZIONE DEI SERVIZI AGROECOSISTEMICI

Alla luce della traiettoria analitica della disciplina per il riequilibrio demografico del territorio nella dimensione agricola, il lavoro ha evidenziato i possibili limiti dei relativi strumenti. Al fine di dare un ulteriore contributo alla prosecuzione della ricerca sul contrasto dello spopolamento rurale per mezzo dell'agricoltura, è stato esplorato il punto di vista delle discipline extragiuridiche che sono particolarmente affini all'oggetto della trattazione. Dunque, è stata proposta la possibile costruzione giuridica di un concetto emerso in seno a tali discipline e, successivamente, si è provato a valutare l'impatto generato dalla trasposizione del concetto sull'ordinamento giuridico spagnolo e italiano.

4.1. L'importanza della funzione ambientale dell'agricoltura per il perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio

Al fine di circoscrivere gli aspetti rilevanti per la riflessione, è stato assunto il presupposto teorico che l'adempimento della funzione ambientale fornisca il contenuto minimo e il limite massimo della pressione antropica nello svolgimento dell'agricoltura. Questa funzione: poiché si dispiega non soltanto nella limitazione degli usi che impoveriscono le risorse del suolo ma anche nella realizzazione delle attività che ne mantengono viva l'agrobiodiversità, richiede necessariamente una presenza antropica attiva sul territorio rurale; essendo preposta alla realizzazione di un interesse diffuso e permanente come quello ambientale, favorisce sia la massima partecipazione delle persone con indipendenza dalla loro provenienza, sia il ricambio generazionale della popolazione rurale; siccome vincola lo sviluppo socioeconomico allo svolgimento delle attività che garantiscono la sopravvivenza dell'ecosistema rurale, mette a disposizione un parametro affinché gli interessi individuali, di carattere economico, siano soddisfatti senza danneggiare l'interesse della collettività, di carattere ambientale. Pertanto, al fine di valutare la possibile efficacia della disciplina analizzata, il lavoro si è focalizzato sulle misure multifunzionali della PAC a contenuto ambientale e sulle modalità di accesso all'uso

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

produttivo della terra dalle quali dipende la conservazione della qualità e della disponibilità del bene per le generazioni future.

4.2. Limiti della PAC

Il principale limite della PAC rispetto al perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio è quello di rimettere integralmente l'adempimento della funzione ambientale all'attività amministrativa di promozione o *fomento* per incentivi. Pertanto, le misure che discendono da questa politica, da sole, non sono sufficienti ad indurre i titolari dei terreni abbandonati ad attivarsi per prendersi cura degli stessi. Tuttavia, poiché il ciclo di programmazione della PAC 2021/2023-2027 è considerato l'apice della multifunzionalità agricola nella prospettiva della tutela dell'ambiente, a quest'ultimo sono state indirizzate ulteriori riflessioni critiche.

In primo luogo, è stato osservato che la maggior parte del finanziamento della PAC è stanziato a favore dei pagamenti diretti posti a sostegno del reddito degli agricoltori, sebbene siano i pagamenti agroambientali di cui al secondo pilastro le misure cruciali al perseguimento dell'equilibrio demografico del territorio. In secondo luogo, è stata constatata la peculiare debolezza della condizionalità ambientale, dalla prospettiva dei controlli amministrativi, ossia del sistema che dovrebbe garantire l'adempimento della funzione ambientale nell'ambito dei pagamenti diretti.

4.3. Limiti degli strumenti nazionali di accesso all'uso produttivo della terra

Tra gli strumenti nazionali di accesso all'uso produttivo della terra ad iniziativa pubblica è stato possibile identificare innovativi meccanismi di tutela ambientale attivabili dall'Amministrazione galiziana, come i poligoni tagliafuoco, i poligoni agroforestali o le aldea modello. Ad ogni modo, anche nell'ambito di questi strumenti sono stati puntualizzati alcuni limiti rispetto al perseguimento della funzione ambientale dell'agricoltura.

Con riferimento ai poligoni agroforestali, oltre all'indubitabile complessità procedimentale, è stato ravvisato che l'opzione di rendere compatibile l'uso produttivo con la salvaguardia dei valori ambientali, patrimoniali e paesaggistici è stata circoscritta ad aree non necessariamente dotate di capacità produttiva. Di conseguenza, resta l'interrogativo circa la possibile omissione della considerazione degli interessi ambientali e sociali qualora il progetto del poligono agroforestale si imbattesse in un'area dotata di buona capacità produttiva. Nel caso delle aldea modello, poiché le particelle agricole incluse nel perimetro del programma devono

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

essere dotate di elevata capacità produttiva, sembrerebbe che un'aldea modello possa essere attivata esclusivamente in aree economicamente remunerative.

Ulteriori riflessioni critiche sono state indirizzate alle banche della terra perché costituiscono il meccanismo statisticamente più frequente nell'ordinamento spagnolo e in quello italiano; inoltre, per mezzo del carattere potenzialmente coattivo dell'incorporazione dei terreni in stato di *abandono*, *infrautilización*, *desuso*, terreno *manifiestamente mejorable* o di incolto, abbandonato o insufficientemente coltivato all'interno di tali registri, questi strumenti potrebbero compensare la rimessione dell'impegno ambientale all'assoluta volontarietà dei titolari che rientra nello spirito della PAC.

In primo luogo, è stato osservato che le banche della terra reiterano la logica che ha innescato in origine l'abbandono delle terre, prevedendo l'assegnazione delle particelle agricole iscritte a singole persone fisiche o giuridiche. Infatti, come portatrici di un interesse individuale e temporaneo quale l'interesse economico –e non diffuso e permanente come l'interesse ambientale– è possibile che questo meccanismo non sia sufficiente ad innescare l'interesse a riattivare la produzione di tutti quei terreni che per marginalità e caratteristiche pedologiche incompatibili con la meccanizzazione sono scarsamente remunerativi. Dei casi studiati, solamente la Legge n. 11/2021 della Galizia, limitatamente ai terreni iscritti alla banca della terra che appartengono all'ente gestore, ammette espressamente la cessione a favore di enti pubblici o privati senza scopo di lucro affinché dispongano della terra agroforestale necessaria al compimento di uno scopo di interesse sociale o di miglioramento ambientale compatibile con la natura del terreno.

In secondo luogo, è stato notato che l'ordinamento spagnolo e l'ordinamento italiano si collocano ai poli opposti dell'ingerenza amministrativa sulle modalità di esercizio della titolarità sui terreni coinvolti in tali meccanismi: alcune comunità autonome spagnole intervengono incisivamente sul diritto di proprietà agricola –sottraendo la terra abbandonata o sottoutilizzata al suo legittimo proprietario non disposto a coltivarla per assegnarla ad un terzo oppure imponendo il modello produttivo applicabile da parte dei futuri assegnatari di un terreno iscritto nel registro– mentre lo Stato e le regioni italiane adottano un atteggiamento tendenzialmente garantista verso il diritto di proprietà agricola –permettendo al proprietario di sfuggire continuamente all'obbligo di recuperare l'uso produttivo della terra ed al terzo assegnatario di abbandonare, a sua volta, ovvero di intensificare l'estrazione delle risorse del suolo–.

Tenuto anche conto della giurisprudenza costituzionale relativa alla funzione sociale della proprietà agricola, è risultato che gli Stati possono restringere le prerogative proprietarie sulla terra conformemente alla funzione socialmente rilevante in un dato momento storico. Tuttavia, si osserva sommessamente che la preservazione dell'integrità della terra non dovrebbe poter

rispecchiare questo tipo di funzione: essendo finalizzata alla trasmissione del bene alle future generazioni, la tutela ecologica dell'*ager* dovrebbe sfuggire all'inquadramento in un preciso momento storico alla stregua degli altri interessi pubblici. Altrimenti, com'è accaduto, il rischio è quello di operare una compressione del diritto di proprietà sulla terra in adempimento della funzione ambientale solamente quando l'ecosistema è così compromesso –dall'abbandono o dallo sfruttamento intensivo– da impedire la soddisfazione di tutti gli altri interessi.

4.4. Necessità di un concetto giuridico di servizi agroecosistemici

Al fine di integrare la conoscenza del rapporto tra gli elementi ambientali del mondo agricolo, per mezzo della quale è possibile stabilire come conciliare l'interesse ecologico –a carattere permanente– con la realizzazione degli altri interessi –a carattere temporaneo– legati all'uso della terra degli abitanti rurali, l'attenzione è stata dirottata sugli studi di ecologia ed agroecologia. Infatti, occupandosi dell'analisi scientifica delle interazioni tra gli organismi ed i sistemi ecologici ed agricoli, queste discipline costituiscono campi del sapere particolarmente idonei ad acquisire la conoscenza necessaria ad una lettura del diritto vigente che permetta di adeguare l'intervento pubblico alla realtà agricola delle aree rurali spopolate e, dunque, alla sfera degli interessi –ambientali e non– ad essa sono connessi.

Uno dei modi in cui la comunità scientifica oggi valuta lo stato degli ecosistemi è utilizzando la lente dei servizi, benefici o utilità che essi forniscono alla società: i servizi ecosistemici. Gli scienziati distinguono quattro tipologie di servizi ecosistemici: servizi di fornitura di cibo, acqua, legname e fibre; servizi di regolazione; servizi culturali; servizi di supporto alla vita. Gli agroecosistemi, come ecosistemi originariamente naturali piegati dall'intervento umano alla realizzazione di una produzione agricola, tendono a generare disservizi: per incrementare i servizi di fornitura di cibo e fibre erodono i servizi di regolazione, culturali e di supporto alla vita. Tuttavia, per mezzo dell'osservazione sul campo, sono stati individuati dei casi in cui l'attività agricola è in grado di compensare il consumo dei servizi ecosistemici contribuendo alla loro rigenerazione e fornendo nuove utilità agli esseri umani. In altre parole, gli agroecosistemi possono produrre servizi agroecosistemici.

Come è stato rilevato, il diritto ha definito esclusivamente il *genus* dei servizi ecosistemici e non anche le sue *species*, come i servizi agroecosistemici. In qualità di *species*, i servizi agroecosistemici hanno tutti gli elementi del *genus* servizi ecosistemici ma sono connotati da un elemento addizionale che ne determina il carattere di specialità: si tratta del prefisso agro-, il cui significato richiede di essere delimitato giuridicamente per due ragioni principali. In primo luogo, poiché l'uomo è intervenuto sugli ecosistemi allo scopo di adattarli ed alterarli al servizio di interessi umani, le utilità funzionali degli ecosistemi antropizzati hanno specifiche

USC DE COMPOSTELA

caratteristiche che è fondamentale conoscere per garantire efficacemente la tutela degli specifici interessi soddisfacibili per mezzo delle stesse utilità. In secondo luogo, se la conoscenza relativa agli ecosistemi si arrestasse alla definizione del *genus*, sarebbe facile cadere nell'equivoco che gli ecosistemi in senso proprio siano solo quelli naturali, paventando il rischio di favorire polarizzazioni tra le oasi dei pochi ecosistemi non contaminati dall'uomo e il deserto di ecosistemi urbani ed agricoli degradabili, tanto per mezzo dello sfruttamento intensivo quanto dell'abbandono delle aree.

4.5. Un possibile concetto giuridico di servizi agroecosistemici

Alla luce di queste osservazioni, il lavoro si è focalizzato sulla costruzione di una possibile definizione giuridica di servizi agroecosistemici. Allo scopo, sono stati identificati gli attributi che conformano il concetto nella disciplina di origine; una volta realizzata l'astrazione, è stata valutata la funzione assunta dallo stesso concetto nel diritto; sulla scorta dell'utilità giuridica del concetto, è stata realizzata una trasposizione, nel senso che i caratteri definitori precedentemente individuati sono stati adeguati alla realtà giuridica. Grazie a questo processo, il lavoro è pervenuto alla seguente proposta di definizione:

I servizi agroecosistemici possono essere definiti come i benefici nutrizionali, ecologici, economici e culturali che la popolazione rurale ottiene dagli agroecosistemi, valorizzando la dimensione collettiva dell'amministrazione di questi ultimi.

I servizi agroecosistemici sono dei benefici. Benefici sono le utilità funzionali al benessere umano, inteso come quella condizione caratterizzata dall'esistenza di un insieme di componenti: disponibilità del materiale di base per una vita dignitosa; salute fisica personale e dell'ambiente nel quale si vive; intreccio di buone relazioni sociali; sicurezza, anche rispetto all'accesso alle risorse naturali e ai disastri naturali causati dall'uomo; libertà di scelta ed azione intesa come l'opportunità di realizzare le proprie aspirazioni individuali.

I benefici sono generati dall'agroecosistema, ossia da un sistema funzionale di relazioni complementari tra gli organismi viventi e il loro ambiente che è stato piegato alla produzione agricola, vale a dire una fattoria o un distretto territoriale di aziende agricole. In altre parole, si può affermare che i servizi agroecosistemici sono generati dall'interazione tra tutti i componenti viventi e non viventi di un ecosistema cosiddetto semi-naturale o semi-antropizzato, ovvero che oscilla tra l'ecosistema completamente naturale –non contaminato dalla presenza umana– e l'ecosistema completamente antropizzato –al punto da aver perso la capacità rigenerativa della terra–.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

I benefici generati dall'agroecosistema sono di tipo nutrizionale, ecologico, economico e culturale. Essi corrispondono ai tipi di interesse che possono essere soddisfatti dalla connotazione agricola degli agroecosistemi: protezione della salute umana mediante la garanzia della sicurezza alimentare e della qualità dei prodotti agricoli; preservazione di determinate caratteristiche paesaggistiche, miglioramento della biodiversità e benessere degli animali; vitalità economica e sociale delle campagne per mezzo della tutela del lavoro e la promozione dello sviluppo culturale.

I benefici nutrizionali, ecologici, economici e culturali generati dall'agroecosistema soddisfano i corrispondenti interessi della popolazione rurale, ossia del gruppo degli abitanti di un comune rurale inteso come ambito territoriale caratterizzato da: tendenza all'isolamento geografico; presenza dell'agricoltura o come impiego prevalente o coesistente con attività extra-agricole; rilevanza della superficie agroforestale sul territorio. Difatti, trattandosi di utilità dispiegabili ben oltre i confini spaziali della singola azienda agricola, il complesso dei servizi agroecosistemici è essenziale alla sopravvivenza ed allo sviluppo non soltanto del singolo titolare dell'azienda agricola ma di tutta la comunità vivente in un certo territorio.

I benefici nutrizionali, ecologici, economici e culturali generati dall'agroecosistema soddisfano i corrispondenti interessi della popolazione rurale se esiste un'amministrazione della quale è valorizzata la dimensione collettiva. Poiché gli agroecosistemi –a differenza degli ecosistemi naturali– sono caratterizzati dal costante intervento dell'uomo, quest'ultimo è il principale responsabile della produzione di servizi agroecosistemici; dunque, gli agroecosistemi hanno bisogno di essere amministrati. Certamente, l'amministrazione degli agroecosistemi è influenzata dai regimi proprietari della terra: poiché il gruppo degli abitanti di un comune rurale, come principale destinatario dei benefici generati dall'agroecosistema, tende naturalmente ad autoamministrarsi secondo modalità –di coltivazione, controllo reciproco e sanzione– che garantiscono la prestazione del complesso dei benefici di cui esso è il principale destinatario, la titolarità collettiva costituisce il regime più efficiente economicamente, più compatibile ecologicamente e più desiderabile socialmente; tuttavia, in un ordinamento giuridico dominato dalla proprietà individuale, la dimensione collettiva dell'amministrazione può essere realizzata anche indirettamente –mediante la conformazione dell'attività del singolo titolare da parte dell'intervento pubblico in modo tale da non danneggiare il complesso degli interessi protetti dai servizi agroecosistemici– nell'esercizio.

4.6. Impatto della trasposizione del concetto di servizi agroecosistemici sul regime giuridico della proprietà collettiva

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Definito un concetto giuridico di servizi agroecosistemici, il lavoro ha valutato il possibile impatto generato dalla trasposizione dello stesso sull'ordinamento giuridico spagnolo e italiano. Dal momento che questo concetto identifica nelle collettività locali le depositarie della conoscenza ecologica tradizionale più adeguata allo svolgimento delle pratiche agricole sostenibili –spesso genericamente indicate come mezzi di protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi–, naturale conseguenza della giuridicizzazione dei servizi agroecosistemici potrebbe essere la riemersione dell'antico istituto della proprietà collettiva.

Proprietà collettiva identifica un oggetto storico giuridicamente marginalizzato e quasi dissolto che, pur esprimendosi in forme molto varie tra loro, non stimola l'accumulazione patrimoniale né tutela l'appartenenza ma garantisce la sopravvivenza del gruppo: i contadini organizzati in regimi collettivi, tramite sistemi consuetudinari funzionalizzati alla preservazione della struttura fondamentale per la sopravvivenza socioeconomica della comunità, sono in grado di conservare una natura ed un paesaggio di cui formano parte e condizione.

Non arrestandosi all'equità intragenerazionale che i vari tentativi di riforma agraria hanno cercato vanamente di realizzare mediante la creazione della proprietà individuale ma apparendo capace di soddisfare per sua natura la catena delle generazioni, questo modello potrebbe avere un impatto demografico positivo sulle aree rurali anche nel lungo termine. In parte, ciò è stato dimostrato dal fatto che, tra le misure multifunzionali della PAC previste per il periodo 2014-2020, i pagamenti agroambientali di cui al secondo pilastro si sono rivelati i più efficaci nella mitigazione dell'abbandono delle terre: proprio tali pagamenti si preoccupano di remunerare le assunzioni volontarie di impegni agroambientali da parte degli agricoltori o da altri gestori del territorio permettendo di includere anche i regimi collettivi. Forse anche per questo motivo, il regolamento per il periodo 2023-2027 incoraggia espressamente gli Stati membri a promuovere e sostenere regimi collettivi per l'adempimento degli impegni in materia di ambiente e di clima.

L'ordinamento giuridico spagnolo e l'ordinamento giuridico italiano già riconoscono alcuni regimi collettivi: con riferimento alla terra, si tratta rispettivamente dei *montes vecinales en mano común* e dei domini collettivi; con riferimento all'acqua, si menzionano le *comunidades de regantes* –gruppi di utenti che in Spagna fanno un uso collettivo dell'acqua a scopi irrigui–, mentre i consorzi di bonifica –gli schemi irrigui corrispondenti alle *comunidades de regantes* nell'ordinamento italiano– non sono caratterizzati dall'autonomia gestionale delle comunità di irrigatori regolate dal diritto spagnolo. Tenendo presente questo quadro, riemersione della proprietà collettiva dovrebbe coincidere con mantenimento ed estensione dei modelli di titolarità condivisa giuridicamente rilevanti.

Pertanto, il lavoro ha ricostruito il regime giuridico dei *montes vecinales en mano común*, dei domini collettivi e delle *comunidades de regantes* e ha valutato: in primo luogo, se le

rispettive discipline favoriscono il mantenimento di tali assetti ove esistenti; in secondo luogo, se ammettono la creazione di nuove proprietà collettive dove, anche a seguito dello spopolamento rurale, i sistemi consuetudinari per la gestione sostenibile degli agroecosistemi non esistono.

4.7. Mantenimento delle proprietà collettive esistenti

Per mezzo dell'analisi relativa al mantenimento delle proprietà collettive, il lavoro è pervenuto alle seguenti conclusioni.

Nel caso dei *montes vecinales en mano común*, le eccezioni al regime giuridico di indivisibilità, inalienabilità, imprescrittibilità e insequestrabilità stabilite dalle normative di disciplina –la Legge statale n. 55/1980 e, tra le varie normative autonomiche, la Legge della Comunità Autonoma della Galizia n. 13/1989– potrebbero minacciarne la sopravvivenza. In particolare, la cedibilità temporanea a titolo oneroso o gratuito dei *montes* per lavori, impianti, servizi o altre finalità in beneficio diretto dei *vecinos*, nonché di diritti di superficie destinati ad impianti, edifici o piantagioni e l'espropriabilità per pubblica utilità o l'imponibilità di servitù per cause di pubblica utilità o interesse sociale prevalenti a quelli dello stesso *monte*, senza fissare l'obbligo di conservare la vocazione agro-silvo-pastorale del territorio, genererebbero due rischi: quello di trasformare un'area antropizzata dalla comunità, che si autoalimenta della presenza attiva dei vicini, in una immobile rendita; la perdita dei tratti caratteristici che sono motivo di attrazione per gli abitanti della città, bisognosi di natura e di spazi ricreativi per il tempo libero. Dunque, si considera sommessamente che lo svolgimento di attività distinte da quelle tradizionali dovrebbe essere ammesso a condizione di conservarne la primitiva consistenza nel modo seguente: la portata dell'attività consentita non potrebbe essere tale da consumare il bene nell'arco di una o due generazioni.

Nel caso dei domini collettivi, nonostante molte delle forme del collettivismo agrario siano scomparse per effetto della Legge n. 1766/1927 finalizzata alla dissoluzione delle stesse, non vi è attualmente una minaccia per la loro sopravvivenza. Grazie alla recente Legge di tutela n. 167/2017, una destinazione dei domini collettivi distinta dall'attività agro-silvo-pastorale è ammessa purché non conduca alla consumazione delle risorse territoriali dalle quali la comunità trae profitto, portando all'estinzione dell'ordinamento primario.

Nel caso delle *comunidades de regantes*, le quali sono state tutelate storicamente dalle normative di disciplina succedute nel corso di secoli, non vi è attualmente una minaccia per la loro sopravvivenza. La vigente Legge sulle Acque (il *Real Decreto* n. 1/2001) garantisce la sopravvivenza delle forme tradizionali fino a quando gli utenti non decideranno di modificare le regole proprie, nonché dei giurati o tribunali delle acque dove esistenti.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO

4.8. Creazione di nuove proprietà collettive

Per mezzo dell'analisi relativa alla possibile creazione di nuove proprietà collettive, il lavoro è pervenuto alle seguenti conclusioni.

Nel caso dei *montes vecinales en mano común*, esisterebbero già dei margini nella legislazione per la creazione di nuove proprietà collettive. In primo luogo, le normative di disciplina –la Legge statale n. 55/1980 e, tra le normative autonomiche, la Legge della Comunità Autonoma della Galizia n. 13/1989– concedono l'opportunità di estendere il regime dei *montes vecinales en mano común* all'uso agricolo del bene senza snaturare la vocazione forestale dell'intero monte. In secondo luogo, si osserva che la preoccupazione prioritaria del legislatore non è il mantenimento dei sistemi tradizionali o le norme consuetudinarie corrispondenti, bensì la messa a disposizione delle comunità di un meccanismo che permetta loro di organizzare la gestione delle terre. In terzo luogo, autorevole dottrina ha ritenuto estensibili i *montes vecinales en mano común* a realtà sprovviste delle norme consuetudinarie alla base di questo regime in virtù dell'antica titolarità collettiva su terre, oggi abbandonate, trasferite ingiustamente a singoli proprietari pubblici o privati: nel caso delle piccole unità di popolazione, infatti, l'esser parte di un aggruppamento quale un'*aldea*, una parrocchia o un *pueblo* giustificherebbe l'uso del patrimonio del quale i vicini sarebbero i veri titolari. Tuttavia, senza dover necessariamente creare nuove proprietà collettive, i nuovi strumenti di accesso alla terra ad iniziativa pubblica mettono a disposizione un meccanismo che valorizza la partecipazione dei cittadini al recupero produttivo delle terre proprio come parte di un aggruppamento coincidente con il villaggio: per l'appunto, le aldea modello. Dal momento che la disciplina vigente circoscrive il coinvolgimento della comunità alla fase di informazione pubblica successiva all'elaborazione del progetto di governo produttivo delle terre da parte dell'amministrazione autonomica, al fine di potenziare la dimensione collettiva di questo strumento, si potrebbe pensare di stimolare ulteriormente l'interesse della popolazione rurale, chiamandola a partecipare come parte attiva nel disegno dello stesso progetto.

Nel caso dei domini collettivi, esisterebbero già dei margini nella legislazione per la creazione di nuove proprietà collettive. Difatti, dal momento che i domini collettivi giuridicamente riconosciuti dalla Legge n. 167/2017 sono caratterizzati dall'esistenza di una collettività i cui membri, insieme, esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il Comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva, il presente lavoro ha ritenuto che la citata normativa possa dischiudere ai terreni abbandonati o incolti appartenenti o gestiti da enti comunali la possibilità di applicare il regime della proprietà collettiva.

Nel caso delle *comunidades de regantes*, la Legge sulle Acque stabilisce un vero e proprio obbligo esplicito per tutti gli utilizzatori dell'acqua e degli altri beni del dominio pubblico

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

idraulico che derivano da una stessa presa o concessione di costituirsi in una *comunidad de usuarios*. Nel caso in cui la comunità conferisca all'acqua una destinazione irrigua, questa stessa comunità prenderà il nome di *comunidad de regantes*.

4.9. Impatto della trasposizione del concetto giuridico di servizi agroecosistemici sulla proprietà individuale

Nonostante il rinnovato interesse da parte del diritto positivo per la proprietà collettiva, la proprietà individuale continua a rappresentare il modello dominante di titolarità. Pertanto, alla luce di una definizione giuridica di servizi agroecosistemici che anche in questo regime proprietario identifica l'esistenza di quella dimensione collettiva dell'amministrazione necessaria alla produzione dei corrispondenti benefici per la popolazione rurale, il lavoro ha valutato il possibile impatto di un concetto giuridico di servizi agroecosistemici sulla proprietà individuale.

L'apporto di una definizione giuridica espressa di servizi agroecosistemici, a fronte di un regime giuridico di accesso all'uso produttivo della terra particolarmente garantista della posizione del proprietario anche in situazioni di abbandono e, quindi, di degrado ecologico dei terreni agricoli –come nel caso italiano–, potrebbe essere quello di determinare l'irrobustimento del carattere coattivo dei limiti all'esercizio del diritto di proprietà; a fronte di un regime giuridico di accesso all'uso produttivo della terra particolarmente rigido –come nel caso spagnolo– che vieta di realizzare nuove infrastrutture agricole sui terreni se non per motivi eccezionali debitamente giustificati, potrebbe essere quello di modulare le facoltà del proprietario conformemente alla tutela degli interessi legati alla connotazione agricola degli agroecosistemi. Nel concreto, dunque, le infrastrutture agricole necessarie allo svolgimento dell'attività agricola potrebbero essere ammesse a patto che non danneggino l'interesse all'equilibrio ecologico dell'agroecosistema.

4.10. Scenari di prosecuzione della ricerca

Sebbene il presente lavoro si arresti allo studio della dimensione collettiva dell'amministrazione degli agroecosistemi come strumento di equilibrio demografico del territorio, non è escluso che questa dimensione possa essere inclusa e valorizzata anche nelle attività connesse alla coltivazione del fondo, quali le attività di approfondimento (trasformazione in azienda e vendita diretta dei prodotti agroalimentari) e di ampliamento (come agriturismo o turismo rurale).

A titolo di esempio, si consideri che nell'ordinamento italiano l'articolo 4 del Decreto legislativo del 29 marzo 2004, n. 99, *Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità*

USC DE COMPOSTELA

aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d) f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38, consente «agli enti ed alle associazioni che intendano vendere direttamente prodotti agricoli» di praticare la vendita diretta secondo la stessa disciplina amministrativa applicabile, secondo l'articolo 4 del Decreto legislativo n. 228/2001, agli imprenditori agricoli singoli o associati ossia di praticare la vendita dei prodotti agricoli «direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica». Ipoteticamente, dunque, la formula sarebbe suscettibile di includere qualunque collettività, indipendentemente dalla natura e dalle finalità perseguite da quest'ultima.

Pertanto, sulla base degli spunti forniti, è auspicata la prosecuzione della ricerca sulla valorizzazione della dimensione collettiva di tutte le attività che possono contribuire alla rigenerazione rurale e, di riflesso, al contrasto dello spopolamento.

USC
UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., "Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020.

ADORNATO, Francesco, "Proprietà collettiva e profili ambientali", *Agricoltura–Istituzioni–Mercati*, n. 1, 2007, pp. 53-64.

ADORNATO, Francesco, LATTANZI, Pamela, e TRAPÉ, Ilaria, "Le misure agroambientali", in COSTATO, Luigi, GERMANÒ, Alberto, e ROOK BASILE, Eva (a cura di), *Trattato di Diritto Agrario. Il Diritto agroambientale*, vol. 2, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 567-595.

AGUILAR RIVERA, Noé, MICHEL CUELLO, Christian, e CÁRDENAS GONZÁLEZ, Juan Fernando, "Green Revolution and Sustainable Development", in LEAL FILHO, Walter (ed.), *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*, Springer, Cham, 2019, pp. 833-850.

AIELLO, Francesco, "Le entrate dei comuni italiani e il peso della pressione fiscale", *Regional Economy*, Vol. 3, Q2, 2019 (https://www.regionaleconomy.eu/rivista/re/le-entrate-dei-comuni-italiani-e-il-peso-della-pressione-fiscale/).

ALABRESE, Mariagrazia, "Food security: different systems, different notions", *Perspectives on Federalism*, Vol. 11, n. 3, 2019, pp. 1-12.

—, *Il regime della* food security *nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Torino, 2018.

—, "Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?", in TRENTINI, Flavia (coord.), *Desafios do Direito Agrario Contemporaneo (Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU, Riberão Preto, 23-26 settembre 2014)*, Altai, Riberão Preto, 2014, pp. 737-751.

ALABRESE, Mariagrazia, e STRAMBI, Giuliana, "Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2019, pp. 736-745.

ALAM, Mahbubul, *et al.*, "A general framework for the quantification and valuation of ecosystem services of tree-based intercropping systems", *Agroforestry Syst*ems, n. 88, 2014, pp. 679-691.

USC UNIVERSIDADE

ALBANI, Claudia, *et al.* (a cura di), *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana*, Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA), Mipaaf, 2013 (http://dspace.crea.gov.it/handle/inea/458).

ALBISINNI, Ferdinando, "Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?", *Agriregionieuropa*, n. 35, 2013, pp. 94-99.

ALMEIDA CERREDA, Marcos, e SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Las *smart communities*: un instrumento para alcanzar, de forma planificada y concertada, el equilibrio en la distribución espacial de la población", *Cuadernos de derecho local*, n. 56, 2021, pp. 14-54.

ALMEIDA CERREDA, Marcos, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local", in DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (coord.), *La planta del gobierno local (Actas del VIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2013, pp. 61-122.

ALMEIDA, Maria Antónia, "The use of rural areas in Portugal: Historical perspective and the new trends", *Revista Galega de Economía*, n. 2, 2020, pp. 1-17.

ALTIERI, Miguel Angel, NICHOLLS, Clara, e PONTI, Luigi, *Agroecologia. Sovranità alimentare e resilienza dei sistemi produttivi*, Feltrinelli, Milano, 2015.

ALTIERI, Miguel A., *Agroecology. The Science of Sustainable Agriculture*, 2ª ed., CRC Press, Boca Raton, FL, 2018.

ARÍAS MARTÍNEZ, María Antonia, "Las políticas de vivienda. Apuntes desde la perspectiva de la despoblación rural", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 475-494.

ARNÉS GARCÍA, Marta, *et al.*, "Characterization of Globally Important Agricultural Heritage Systems (GIAHS) in Europe", *Sustainability*, n. 4, 2020, pp. 1-24.

ATANCE MUÑIZ, Ignacio, e TIÓ SARALEGUI, Carlos, "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 189, 2000, pp. 29-48.

AUGSBERG, Ino, "Multi-, inter-, transdisziplinär? Zum Erfordernis binnenjuristischer Metaregeln für den Umgang mit extrajuridischem Wissen im Verwaltungsrecht", in AUGSBERG, Ino (ed.), *Extrajurisdisches Wissen im Verwaltungsrecht. Analysen und Perspektiven*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pp. 3-33.

AUGUSTBURGER, Horacio, KÄSER, Fabian, e RIST, Stephan, "Assessing Food System and Their Impact on Common Pool Resources and Resilience", *land*, 2019, pp. 1-25.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BALDANZA, Andrea, "L'unitarietà del bilancio vale anche per i consorzi di bonifica?", *Rivista della Corte dei Conti*, n. 6, 2020, pp. 309-315.

BALDIN, Serena, "Diritto e interdisciplinarità: note sull'integrazione metodologica con le altre scienze sociali", *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 25, 2019, pp. 1-15.

BAÑO LEÓN, José María, *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988.

BARNAUD, Cecil, *et al.*, "Ecosystem services, social interdependencies, and collective action: a conceptual framework", *Ecology and Society*, Vol. 23, n. 1, 2018.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, "La propiedad agraria: A propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza", *Revista de Administración Pública*, n. 119, 1989, pp. 269-312.

BARONE, Antonio, "Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno nel PNRR", *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2021, pp. 7-11.

BARTHEL, Stephan, CRUMLEY, Carole, e SVEDIN, Uno, "Bio-cultural refugia – Safeguarding diversity of practices for food security and biodiversity", *Global Environmental Change*, Vol. 23, n. 5, 2013, pp. 1142-1152.

BARTHEL, Stephan, FOLKE, Carl, e COLDING, Johan, "Social-ecological memory in urban gardens – Retaining the capacity for management of ecosystem services", *Global Environmental Change*, n. 20, 2010, pp. 255-265.

BARTHEL, Stephan, e ISENDAL, Christian, "Urban gardens, agriculture, and water management: Source of resilience for long-term food security in cities", *Ecological Economics*, n. 86, 2013, pp. 224-234.

BELLIGIANO, Angelo, e CONTI, Mauro, "L'agroecologia come formula di sostenibilità e recupero dei saperi locali", in CEJUDO, Eugenio, e NAVARRO, Francisco (eds.), *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Università del Salento, Lecce, 2019, pp. 375-400.

BELTRAMO, Riccardo, ROSTAGNO, Andrea, e BONADONNA, Alessandro, "Land Consolidation Associations and Management of Territories in Harsh Italian Environments: A Review", *Resources*, Vol. 7, n. 1, 2018, pp. 1-13.

BERARDO, Martina, "Más allá de la dicotomía rural-urbano", *Quid 16*, n. 11, 2019, pp. 316-324.

BERKET, Fikret, *Sacred Ecology: traditional ecological knowledge and resource management*, Taylor & Francis, Philadephia, 1999.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BERNARDI, Emanuele, "Political stability, modernization and reforms during the first years of the Cold War", in MARTIIN, Carin, PAN MONTOJO, Juan, e BRASSLEY, Paul (eds.), *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960. From food shortages to food surpluses*, Routledge, Oxon, 2016, pp. 44-50.

BERTANI, Davide, *L'Ordinamento dei Domini Collettivi*, Pacini Editore, Pisa, 2020.

BETETOS AGRELO, Noelia, "El uso de la contratación pública para promover el desarrollo territorial equilibrado", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.* (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM), Madrid, 2022, pp. 493-506.

BEVILACQUA, Piero, *La Terra è finita: breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2006 (versione ebook).

BIFULCO, Raffale, "La legge costituzionale 1/2022: problemi prospettive", *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 7-26.

BITTENCOURT, Bernadete, e RONCONI, Luciana, "Políticas de inovaçao social e desenvolvimento: o caso da Bolsa de Terras", *Revista de Administraçao Pública*, Vol. 50, n. 5, 2016, pp. 795-818.

BJÖRKLUND, Johanna, *et al.*, "Impact of production intensity on the ability of the agricultural landscape to generate ecosystem services: an example from Sweden", *Ecological Economics*, n. 2, 1999, pp. 269-291.

BLANC, Michel, "La ruralité: diversité des approches", *Économie rurale*, n. 242, 1997, pp. 5-12.

BLASI, Filippo, MARINO, Davide, e PALLOTTA, Lucia, "I servizi agro-ecosistemici: pagamenti per i servizi ecosistemici alla luce delle proposte per la nuova Pac", *Agriregionieuropa*, n. 30, 2012, pp. 76-79.

BOCANEGRA SERRA, Raúl, "El régimen jurídico de los montes vecinales en mano común", in MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 3031-3124.

BOCCHI, Stefano, "Agroecologia per nuovi paradigmi distrettuali integrati", *Scienze del territorio*, n. 6, 2018, pp. 77-84.

BODIGUEL, Luc, "La multifonctionallité de l'agriculture: un concept d'avenir?", *Revue du Droit Rural*, n. 365, 2008, pp. 45-40.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

BOIX PALOP, Andrés, e UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, "Obra benéfico-social de las cajas de ahorro y financiación de infraestructuras", *Revista de Administración Pública*, n. 170, 2006, pp. 295-323.

BOLEA FORADADA, Juan Antonio, "Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes", in EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Civitas, Zaragoza, 2008, pp. 327-349.

BOSCOLO Emanuele, e IACOVELLI Daniela, "Statuti proprietari e strumenti di neutralizzazione della rendita", in CABIDDU, Maria Agostina (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 3ª ed., Giappichelli, Torino, 2020, pp. 21-38.

BOTEY FULLAT, María, e ARIAS MARTÍN, Pedro, "La concentración parcelaria en España, un proceso con pasado y presente", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n. 74, 2019, pp. 45-67.

BOURGES, Leticia, "Calidad y seguridad alimentaria europeas: ¿Lujo y necesidad o un enfoque global extendido?", *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, n. 14, 2016, pp. 17-29

BOYM, Svetlana, *The Future of Nostalgia*, Basic Books, New York, 2001.

BRIAMONTE, Lucia, e PERGAMO, Raffaella (a cura di), *I metodi di produzione sostenibile nel sistema agro-alimentare*, INEA, Roma, 2010.

BRUNORI, Gianluca, *et al.*, "Il ruolo delle piccole aziende agricole europee nei sistemi alimentari sostenibili e nella sicurezza alimentare e nutrizionale", in DI LAURO, Alessandra, e STRAMBI, Giuliana (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, ETS, Pisa, 2021, pp. 163-176.

BUIA, Giuseppina, "Agricoltura multifunzionale e produzione integrata: profili giuridici", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2018, pp. 42-67.

BUIA, Giuseppina, e ANTONUCCI, M., "The Rural Development Programme (RDP) as a Strategic Tool for Linking Legal and Agroecological Perspective", in MONTEDURO, Massimo, *et al.*, (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015, pp. 151-182.

BURILLO CUADRADO, M. Pilar, RUBIO TERRADO, Pascual, e BURILLO MOZOTA, Francisco, "Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 19, n. 1, 2019, pp. 83-97.

CABRAS, Sergio, *Terra e futuro. L'agricoltura contadina ci salverà*, Eurilink, Roma, 2014.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

CACCIARRU, Angela, "Geoidentità. La natura relazionale dello spazio", in DEMURO, Gianmario, MOLA, Francesco, e RUGGIU, Ilenia (eds.), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 116-121.

CAFAGNO, Maurizio, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007.

CALVÁRIO, Rita, e OTERO, Iago, "Neorrurales", in D'ALISA, Giacomo, DEMARIA, Federico, e KALLIS, Giorgos (eds.), *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era*, Icaria, Barcelona, 2015, pp. 263-267.

CAMAIONI, Beatrice, *et al.*, "How rural the EU RDP is? An analysis through spatial funds allocation", *Bio-Based and Applied Economics*, n. 23, 2013, pp. 277-300.

CAMERLENGO, Quirino, "La controversa nozione di bene comune", *Diritto e Società*, n. 3, 2016, pp. 557-571.

CAMERON LOUGHEED, Scott, e HIRD, Myra J., "Food security and secure food in Anthropocene", *Crime Law Soc Change*, n. 68, 2017, pp. 499-514.

CANFORA, Irene, "I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale negli obiettivi della politica agricola comune 2021-27", *Diritto agroalimentare*, n. 1, 2020, pp. 7-22.

CAPOCCI, Mauro, voce "Rivoluzione Verde", in *Enc. della Scienza e della Tecnica Treccani*, 2008.

CAPORALI, Fabio, *Ethics and Sustainable Agriculture. Bridging the Ecological Gaps*, Springer, Cham, Switzerland, 2021.

—, "History and Development of Agroecology and Theory of Agroecosystems", in MONTEDURO, Massimo, *et al.* (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015, pp. 3-29.

CARBONELL PORRAS, Eloísa, "Las competencias locales diez años después de la LRSAL", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 19, 2023, pp. 8-28.

—, "De nuevo sobre los municipios pequeños y el régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022", *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, n. 255, 2022, pp. 52-76.

—, "¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: un comentario de urgencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 15, 2021, pp. 58-70.

—, "Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación institucional", *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2015, pp.

105-149.

CARLONI, Enrico, "Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbane e aree interne", *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2020, pp. 323-345.

CARRETERO GARCÍA, Ana, "Algunas consideraciones sobre el concepto de multifuncionalidad agraria", *Revista de derecho agrario y alimentario*, a. 24, n. 53, 2008, pp. 37-51.

CARUSO, Giovanni Maria, e BEFANI, Guido, "L'urbanistica e lo spopolamento in Italia", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 347-363.

CASETTA, Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2020.

CASINI, Leonardo, "La multifunzionalità dell'agricoltura: concetti base e aspetti multifunzionali dei castagneti da frutto e delle aziende castanicole", in CASINI, Leonardo, e SCOZZAFAVA, Gabriele (a cura di), *La multifunzionalità dell'agricoltura nelle zone montane. Una valutazione qualitativa, quantitativa e monetaria degli impatti ambientali, economici e sociali*, Firenze University Press, Firenze, 2013, pp. 11-29.

CASTÁN TOBEÑAS, José, *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho*, Reus, Madrid, 2005.

CASTRO, Teresa, *et al.*, "Las causas de la muy baja fecundidad en la España actual", in DUBERT, Isidoro, e PÉREZ CARAMÉS, Antía (coords.), *Invasión migratoria y envejecimiento demográfico. Dos mitos contemporáneos*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2021, pp. 97-121.

CATALAYUD PRATS, Ignacio, "Despoblación, ayudas de Estado e impuestos directos sobre la actividad empresaria", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 495-516.

CAVALLERO, Andrea, "L'Associazione fondiaria per rivitalizzare l'agricoltura in montagna", *PieMonti*, n. 7, 2013 (http://www.comune.stregna.ud.it/fileadmin/user_stregna/asfo/2015_articolo_associazione_fondiaria.pdf).

CECCHETTI, Marcello, "La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?", *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, pp. 351-354.

CECCHI, Claudio, "La ruralità nella periferia e nel sistema locale", *Aestimum*, 1999.

CERRILLO I MARTINEZ, Agustí, "Sobre la interdisciplinariedad en el Derecho Administrativo. Las utilidades de la Ciencia Política y de la Administración para el Derecho Administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 168, 2015, pp. 39-66.

CHIODO, Emilio, e VANNI, Francesco, "La gestione collettiva delle misure agro-ambientali: oltre le esperienze pilota?", *Agriregionieuropa*, n. 36, 2014, pp. 48-52.

CHOAY, Françoise, *Del destino della città*, Alinea, Firenze, 2008.

CICCARESE, Lorenzo, e DETTI, Giulia, "Sistemi agricoli e benefici ambientali – Il contributo dell'agricoltura familiare", *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019, pp. 107-113.

CIPPITANI, Roberto, "Il concetto giuridico di sovvenzione nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale", *Contratto e Impresa Europa*, n. 1, 2011, pp. 335-369.

COLLANTES, Fernando, e PINILLA, Vicente, *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

—, "La verdadera historia de la despoblación de la España rural y cómo puede ayudarnos a mejorar nuestras políticas", in GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbito jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Navarra, 2019, pp. 55-82.

COLOMBO, Luca, ONORATI, Antonio, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Jaca Book, Milano, 2009.

COLONNA, Paul, FOURNIER, Stéphane, e TOUZARD, Jean-Marc, "Food Systems", in ESNOUF, Catherine, RUSSEL, Marie, e BRICAS, Nicolas (eds.), *Food System Sustainability. Insights from duALIne*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 69-100.

CONTI, Mauro, e ONORATI, Antonio (a cura di), *Terra e agricoltura. Il caso italiano - Land grabbing: case studies in Italy,* 2012 (http://www.croceviaterra.it/wp/wp-content/uploads/2012/02/Terra%20e%20agricoltura.%20Il%20caso%20italiano.pdf).

CORTESE, Fulvio, "Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi", *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2003, pp. 843-897.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, XIX ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

COSIALLS UBACH, Andrés Miguel, "La propiedad agraria y rural. Régimen jurídico. Instituciones jurídicas para la ordenación y conservación de las estructuras agrarias productivas: unidad mínima de cultivo, concentración parcelaria y fondos de tierras", in MUÑIZ ESPADA, Esther, e AMAT LLOMBART, Pablo (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Wolters Kluwer, 2017, pp. 207-253.

COSTA GONÇALVES, Pedro, e TRALHÃO, Mariana, "Lo spopolamento dell'entroterra portoghese e l'utilizzo degli appalti pubblici come strategia di contrasto delle asimmetrie tra l'entroterra e

la costa", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 517-536.

COSTANZA, Robert, *et al.*, "The values of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, n. 387, 1997, pp. 253-260.

COTULA, Lorenzo, "The right to land", in ALABRESE, Mariagrazia, *et al.* (eds.), *The United Nations Declaration on Peasants Rights*, Routledge, Londra-New York, 2022, pp. 91-105.

COZZI, Mario, *et al.*, "Approcci innovativi per la classificazione delle aree rurali: dagli indirizzi europei all'applicazione locale", *Aestimum*, n. 67, 2010, pp. 97-110.

CRISTIANI, Eloisa, "Le riviste agraristiche italiane e i nuovi contenuti del diritto agrario", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2008, pp. 464-479.

CROSETTI, Alessandro, "Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario. Percorsi e sviluppi normativi", in LOUVIN, Roberto (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, 2017, pp. 57-95.

D'ALISA, Giacomo, DEMARIA, Federico, e KALLIS, Giorgos (eds.), *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era*, Icaria, Barcelona, 2015, pp. 263-267.

D'ATENA, Antonio, "La problematica della bonifica nel quadro delle nuove competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 138, 2002, pp. 49-61.

DE BERNARDI, Alberto, "La scomparsa della società rurale e la modernizzazione nei paesi dell'Europa meridionale", in PASETTI, Matteo (a cura di), *Tra due crisi: urbanizzazione, mutamenti sociali e cultura di massa negli anni Trenta e negli anni Settanta*, Archetipo Libri, Bologna, 2013, pp. 31-70.

DE DONNO, Marzia, e TUBERTINI, Claudia, "Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 297-321.

DE GIORGI CEZZI, Gabriella, e PORTALURI, Pier Luigi (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, Firenze, 2016.

DE GROOT, Rudolf S., *et al.*, "Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making", *Ecological Complexity*, n. 7, 2010, pp. 260-272.

DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "La continuidad de las explotaciones agrícolas a través de figuras arrendaticias, y la diversificación de la actividad en el mundo rural en apoyo de la transición energética", in GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbito jurídico, económico*

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno, Aranzadi, Navarra, 2019, pp. 239-259.

—, "El Derecho Agrario y su especialidad. Fuentes y reparto competencial", in MUÑIZ ESPADA, Esther, e AMAT LLOMBART, Pablo (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario*, Wolters Kluwer, Madrid, 2017, pp. 3-67.

DE LUCA, Giuseppe, "Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio", in MORISI, Massimo, e MAGNIER, Annick (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 85-114.

DE MARCO, Eugenio, "Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma", *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 2, 2015, pp. 1-40.

DE NUCCIO, Alice, "Recuperación y recalificación del patrimonio inmobiliario para la regeneración del suelo rural en Italia", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.* (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM), Madrid, 2022, pp. 527-544.

DE RUBERTIS, Stefano, "Dinamiche insediative in Italia: spopolamento dei comuni rurali", in CEJUDO, Eugenio, e NAVARRO, Francisco (eds.), *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Università del Salento, Lecce, 2019, pp. 71-96.

DE SCHUTTER, Olivier, "The Green Rush: the Global Race for Farmland and the Rights of Land Users", *Harvard International Law Journal*, n. 2, 2011, pp. 503-559.

DE TULLIO, Maria Francesca, "La cultura-diritto sociale: il *soft law* dell'Unione Europea alla prova delle città", *Osservatorio delle fonti*, n. 2, 2020, pp. 841-882.

DEL CARMEN BOLAÑO PIÑEIRO, María, "Registros administrativos e inventarios en la normativa de suelos contaminados", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 98, 2014, pp. 17-48.

DEL MAR MUÑOZ AMOR, María, "Los contratados territoriales de explotación, la agricultura multifuncional y la dinamización rural", en SANZ LARRUGA, Francisco Javier, e, MIGUEZ MACHO, Luis (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 291-330.

—, *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, 1ª ed., Reus, Madrid, 2017.

DELEUZE, Gilles, e GUATTARI, Félix, *Anti-Edipo. Capitalismo e schizofrenia* (edizione italiana a cura di Alessandro Fontana), Einaudi, Torino, 1975.

DELSIGNORE, Monica, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Giuffrè, Milano, 2011.

DERIU, Romina, "Spopolamento, saperi, governi locali", in DERIU, Romina, (a cura di), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Franco Angeli, Milano, 2018 (versione ebook).

DI LAURO, Alessandra, "La sostenibilità nella Dichiarazione dei diritti dei contadini. Diritti bioculturali e sovranità alimentare", in DI LAURO, Alessandra, e STRAMBI, Giuliana (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, ETS, Pisa, 2021, pp. 61-74.

DI MARIO, Alberto, "La pianificazione sovracomunale", in CABIDDU, Maria Agostina (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 3ª ed., Giappichelli, Torino, 2020, pp. 153-162.

DÍAZ FUENTES, Antonio, *Montes vecinales en mano común*, Bosch, Barcelona, 1999.

DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

DOMÉNECH MARTÍNEZ, Gloria, "La agricultura multifuncional y los pagos por servicios ambientales a la luz de la experiencia en Costa Rica", *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 57, 2010, pp. 25-34.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis, *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, "El fortalecimiento de los servicios públicos municipales en los planes de lucha contra la despoblación", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.* (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM), Madrid, 2022, pp. 507-526.

DOMÍNGUEZ TORREIRO, Marcos, "Pastos, PAC y bienes públicos: oportunidades antes el periodo 2014-2020", *Revista Pastos*, Vol. 43, n. 2, 2013, pp. 6-24.

ENTRENA DURÁN, Francisco, "La ruralidad en España: de la mitificación conservadora al neorruralismo", *Cuadernos de desarrollo rural*, n. 9, 2012, pp. 29-65.

EZQUERRA HUERVA, Antonio, "Las comunidades de regantes ante la legislación de contratos del sector público", *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 118, 2020, pp. 49-82.

FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Marcia, "From conventional agriculture to

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

multifunctional agriculture: Agroforestry as a driver of "paradigm shift", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2017, pp. 39-71.

FAMA, Marco, e CORRADO, Alessandra, "¿"Seguridad alimentaria" y "desarrollo sostenible" como profecías de un nuevo régimen agroalimentario en la ecología-mundo?", *Relaciones internacionales*, n. 47, 2021, pp. 67-84.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, "El régimen de la Unión Europea sobre la incidencia ambiental en el sector alimenticio y la seguridad alimentaria", *Diario La Ley*, n. 9889, 2021.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, "Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 25, 1980, pp. 223-254.

FERNÁNDEZ NOGUEIRA, David, e CORBELLE RICO, Eduardo, "Cambios en los usos de suelo en la Península Ibérica: una meta-análisis para el periodo 1985-2015", *Revista Bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, Vol. XXII, n. 1.215, 2017, pp. 1-29.

FERNANDO PABLO, Marcos Matías, e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

FERRI, Giovanni Battista, "Natura, ambiente, agricoltura", in NERVI, Pietro (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire* (Atti della II Riunione Scientifica, Trento, 7-8 novembre 1996), Cedam, Padova, 1998, pp. 43-65.

FERRUCCI, Nicoletta, "La ricomposizione fondiaria in Italia: profili giuridici", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, pp. 14-17.

FILLOL MAZO, Adriana, "El fenómeno de los acaparamientos de tierras en Europa: principales problemas y retos jurídico-políticos *ad intra*", in MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel (coord.), *Hacía la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 167-200.

FIORENTINI, Mario, "L'acqua da bene economico a «res communis omnium» a bene collettivo", *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2010, pp. 39-78.

FIORILLO, Fabio, "Introduzione alla prima parte", in AA. VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, pp. 7-22.

FIORITTO, Alfredo, "L'agricoltura", in CASSESE, Sabino (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo. Tomo Quarto. La disciplina dell'economia*, 2ª ed., Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3177-3228.

FLACHS, Andrew, "Green Revolution", in KAPLAN, David M. (ed.), *Encyclopedia of Food and*

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Agricultural Ethics, Springer, Dordrecht, 2019, pp. 1493-1499.

FOLEY, Johnatan A., *et al.*, "Global Consequences of Land Use", *Science*, Vol. 309, n. 5734, 2005, pp. 570-574.

FRACCHIA, Fabrizio, "L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo", *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15-30.

FRASCARELLI, Angelo, "La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027", *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019, pp. 33-39.

—, "L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento", *Agriregionieuropa*, n. 50, 2017, pp. 35-41.

FURIÓ, Antoni, "I paesaggi dell'acqua nella Spagna mediterranea: le *huertas* e l'agricoltura irrigua", in AA. VV., *I paesaggi agrari d'Europa (secoli XIII-XV) (Ventiquattresimo convegno internazionale di studi, Centro italiano di studi di storia e d'arte Pistoia, Pistoia, 16-19 maggio 2013)*, Viella, Roma, 2015, pp. 323-384.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Estudio, Santander, 1986.

GARCÍA FAURE, Arián, DUCH, Gustavo, e BUENDÍA, Fernando, *¿Por qué es la Soberanía Alimentaria una alternativa?*, Asociación Paz con Dignidad, Toledo, 2011.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (dir.), *La despoblación del mundo rural. Algunas propuestas (prácticas y realistas) desde los ámbitos jurídico, económico y social para tratar de paliar o revertir tan denostado fenómeno*, Aranzadi, Navarra, 2019.

GARRIDO, Samuel, "Las instituciones de riego de la España del este. Una reflexión a la luz de la obra de Elinor Ostrom", *Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural*, n. 53, 2011, pp. 13-42.

GARRIDO GÓMEZ, Isabel, *El* soft law *como fuente del derecho extranacional*, Dykinson, Madrid, 2017.

GENTILINI, Alessandro, "Le funzioni non fondamentali degli enti locali: fu vero "riordino"?", *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1-17.

GERMANÒ, Alberto, "Sulla sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale", *Diritto agroalimentare*, n. 2, 2023.

—, "Le organizzazioni familiari montane e i domini collettivi", in DE FANO, Giovanna, e LOSAVIO, Clelia (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 29-52.

—, “I domini collettivi”, *Diritto Agroalimentare*, n. 1, 2018, pp. 83-108.

—, “Dalla multifunzionalità ai “beni comuni””, in GERMANÒ, Alberto, e VITI, Domenico (a cura di), *Agricoltura e “beni comuni” (Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011)*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 116-119.

GIANNINI, Massimo Severo, “Basi costituzionali della proprietà privata”, *Politica del diritto*, n. 4-5, 1971, pp. 443-501.

GIAU, Bruno, “La gestione polifunzionale degli ecosistemi collettivi”, in NERVI, Pietro (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire (Atti della II Riunione Scientifica, Trento, 7-8 novembre 1996*), Cedam, Padova, 1998, pp. 67-84.

GIGLIONI, Fabio, “La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana”, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2020, pp. 16-49.

GIMÉNEZ ROMERO, Carlos, “Trabajadores extranjeros en la agricultura española: enclaves e implicaciones”, *Estudios Regionales*, n. 31, 1992, pp. 127-148.

GIUNTA, Isabella, e VITALE, Annamaria, “Politiche e pratiche di sovranità alimentare”, *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, pp 81-83.

GLIESSMAN, Stephen R., “Defining Agroecology”, *Agroecology and Sustainable Food Systems*, vol. 42, n. 6, 2018, pp. 599-600.

—, *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems*, CRC Press, Boca Raton, 2007.

—, “Agroecology and Agroecosystems”, in DIANE, Rickerl e FRANCIS Charles (eds.), *Agroecosystems Analysis*, American Society of Agronomy, Madison, 2004, pp. 19-29.

GÓMEZ BAGGETHUN, Erik, CORBERA, Esteve, e REYES GARCÍA, Victoria, “Traditional Ecological Knowledge and Global Environmental Change: Research findings and policy implications”, *Ecology and Society*, Vol. 18, n. 4, 2013, pp. 1-8.

GÓMEZ BENITO, Cristóbal, e MOYANO ESTRADA, Eduardo, “La Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico: una política de Estado para un problema transversal de los territorios”, *Mediterráneo Económico*, n. 35, 2022, pp. 443-462.

GÓMEZ BENITO, Cristóbal, “Una revisión y una reflexión sobre la política de colonización agraria en la España de Franco”, *Historia del presente*, n. 3, 2004, pp. 65-86.

GÓMEZ-LIMÓN, José A., KALLAS, Zein, e ARRIAZA, Manuel, “Demanda social de bienes y servicios no comerciales procedentes de sistemas agrarios marginales”, in GÓMEZ-LIMÓN, José A., *et al.* (coords.) *La multifuncionalidad de la agricultura en España: concepto, aspectos*

horizontales, cuantificación y casos prácticos, MAPA, 2007, pp. 189-206.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "La concentración parcelaria", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. IV, 1953, pp. 133-172.

GONZALO GONZÁLEZ, Manuel, "La articulación de competencias entre las administraciones públicas agrarias", in SÁINZ VÉLEZ, José Luis, e GONZALO GONZÁLEZ, Manuel (dirs.), *Derecho público de la agricultura: estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Alimentación, Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, Madrid, 1999, pp. 95-114.

GORDON, Line J., FINLAYSON, C. Max, e FALKENMARK, Malin, "Managing water in agriculture for food production and other ecosystem services", *Agriculture Water Management*, n. 97, 2010, pp. 512-519.

GRANIERI, Massimiliano, "Analisi economica del diritto e teoria dei beni comuni", in GERMANÒ, Alberto, e VITI, Domenico (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni" (Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011)*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 153-168.

GRASSO, Alfio, *Aspetti giuridici della ricomposizione fondiaria in Italia*, Giuffrè, Milano, 1974.

GRAZIANI, Carlo Alberto, *Terra bene comune tra interpretazione giuridica e iniziativa politica*, 2015 (http://www.territorialmente.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Graziani.pdf).

—, *Terra bene comune. Un decalogo*, 2012 (https://www.lavoroculturale.org/terra-bene-comune/carlo-alberto-graziani/2012/).

GRECO, Roberto Franco, "I marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari: profili critici e prospettive evolutive", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2018, pp. 31-81.

—, "Il Programma della FAO sui «Globally Important Agricultural Heritage Systems» (GIAHS) e la sua rilevanza per il diritto dell'ambiente", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2017, pp. 123-147.

GROSSI, Paolo, *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977.

GUASTINI, Riccardo, *Filosofia del diritto positivo. Lezioni* (a cura di Vito Velluzzi), Giappichelli, Torino, 2017.

GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Pedro, *et al.*, "Evaluación de los servicios ecosistémicos de un socio-ecosistema singular a través de la historia: "La Huerta de Murcia"", *Ecosistemas*, n. 3, 2015, pp. 51-60.

HANAK, Ellen, *et al.*, *Water and the Future of the San Joaquin Valley*, Public Policy Institute

of California (PPIC), febbraio 2019 (https://www.ppic.org/wp-content/uploads/water-and-the-future-of-the-san-joaquin-valley-february-2019.pdf).

HARDIN, Garrett, "The tragedy of the commons", *Science*, 1968, pp. 1243-1248.

HARWOOD, Jonathan, *Europe's Green Revolution and Other Since. The rise and fall of peasant-friendly plant breeding*, Routledge, Oxon, 2012.

HEALEY, Patsy, "Urban–Rural Relationships, Spatial Strategies and Territorial Development", *Built Environment*, Vol. 28, n. 4, 2002, pp. 331-339.

HELLER, Michael A., "The Tragedy of the Anticommons: A Concise Introduction and Lexicon", *The Modern Law Review*, Vol. 76, n. 1, 2014, pp. 6-25.

—, "The tragedy of the anticommons: property in the transitions from Marx to markets", *Harvard Law Review*, Vol. 11, n. 3, 1998, pp. 621-688.

HERNÁNDEZ MORCILLO, Mónica, *et al.*, "Traditional Ecological Knowledge in Europe: Status Quo and Insights for the Environmental PolicyAgenda", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 56, n. 1, 2014, pp. 3-17.

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel, "La seguridad alimentaria y la biodiversidad en las estrategias del Pacto Verde Europeo: la Bauhaus de la política alimentaria", in GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *et al.* (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, Centro de Investigación Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, CIEMAT, Madrid, 2021, pp. 998-1017.

HERNANDO RYDINGS, María, "Las mancomunidades y los consorcios", in ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia; GONÇALVES, Pedro (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local*, Civitas, Madrid, 2015, pp. 139-174.

IACOVIELLO, Antonino, "La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione", *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 2, 2019, pp. 360-382.

IANNELLA, Mario, "L'"European Green Deal" e la tutela costituzionale dell'ambiente", *federalismi.it*, n. 24, 2022, pp. 171-190.

IOVINO, Giorgia, "Barriere nell'accesso alla terra. Il caso italiano", in FUSCHI, M. (a cura di), *Barriere/Barriers*, Società di Studi Geografici, Firenze, 2018, pp. 215-226.

—, "Le *banche della terra* come strumento di *policy* per il recupero dei terreni incolti e il ripopolamento delle aree rurali", *Atti della XII Conferenza della Federazione Italiana delle Associazioni Scientifiche per le informazioni territoriali e ambientali*, Bolzano, 27-29 novembre 2018, pp. 595-608.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

ISONI, Alessandro, TROISI, Michele, e PIERRI, Maurizia (eds.), *Food Diversity Between Rights, Duties and Autonomies. Legal Perspectives for a Scientific, Cultural and Social Debate on the Right to Food and Agroecology*, Springer, Cham, 2018.

IZQUIERDO VALLINA, Jaime, *Asturias, región agropolitana*, KRK, Oviedo, 2008.

JANNARELLI, Antonio, "Relazione generale. I "beni comuni" tra vecchi e nuovi paradigmi", in GERMANÒ, Alberto, e VITI, Domenico (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni" (Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011)*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 10-30.

JESSENNE, Jean-Pierre, LUNA, Pablo Fernando, e VIVIER, Nadine, "Les réformes agraires dans le monde: introduction", *Revue d'histoire moderne e contemporaine*, n. 4, 2016, pp. 7-26.

KAISER, Anna-Bettina, "Multidisziplinäre Begriffsverwendungen. Zum verwaltungsrechtswissenschaftlichen Umgang mit sozialwissenschaftlichen Konzepten", in AUGSBERG, Ino (ed.), *Extrajurisdisches Wissen im Verwaltungsrecht. Analysen und Perspektiven*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pp. 99-117.

KANT, Immanuel, "Principi metafisici della dottrina del diritto", in *Scritti politici e di filosofia della storia del diritto*, Torino, 1956.

KIENE, Tobias, "Traditional Knowledge in the European Context", *Ressources Naturelles*, n. 2, 2006, pp. 1-5.

KUZNETS, Simon, *Modern Economic Growth. Rate, structure and spread*, Yale University Press, USA, 1966.

LANG, Tim, e BARLING, David, "Food security and food sustainability: reformulating the debate", *The Geographical Journal*, Vol. 178, n. 4, 2012, pp. 313-326.

LANGREO NAVARRO, Alicia, e GARCÍA AZCÁRATE, Tomás, "¿Qué actividad en la España Vacía", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Vol. 19, n. 1, 2019, pp. 9-15

LASANTA, Teodoro, *et al.*, "Clearing shrubland and extensive livestock farming: Active prevention to control wildfires in the Mediterranean mountains", *Journal of Environmental Management*, Vol. 227, 2018, pp. 256-266.

LONGHITANO, Davide, e POVELLATO, Andrea, "Mobilità fondiaria e accesso alla terra", *Agriregionieuropa*, n. 49, 2017, pp. 6-8.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "La lucha contra la despoblación rural", *Anuario del Gobierno Local 2019*, 2019, pp. 125-147.

—, "El efímero banco de tierras de Aragón", *Revista Jurídica de Asturias*, n. 40, 2017, pp. 21-28.

USC UNIDADE SANTIAGO DE COMPOSTELA

—, *Introducción al Derecho urbanístico*, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013.

—, "Los caracteres de la Ley aragonesa del Banco de Tierras", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, n. 241, 1989, pp. 41-56.

LOSAVIO, Clelia, "L'"accesso alla terra" e la tutela del suolo agricolo: significato, ripartizione di competenze e legislazione regionale", in DE FANO, Giovanna, e LOSAVIO, Clelia (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 77-106.

—, "Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi", *federalismi.it*, n. 1, 2022, pp. 75-81.

—, "Contenuto e confini di "vecchie" e "nuove" materie in evoluzione: l'agricoltura, la pesca, la caccia e l'alimentazione", in MANGIAMELI, Stelio, FERRARA, Antonio, e TUZI, Fabrizio (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, ISSiRFA-CNR, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 693-774.

LOUGHEED, Scott C., e HIRD, Myra J., "Food security and secure food in Anthropocene", *Crime Law Soc Change*, n. 68, 2017, pp. 499-514.

LOUVIN, Roberto, "La funzione ambientale dei domini collettivi", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 3, 2022, pp. 210-225.

LÜDEMANN, Jörn, "Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie", in BOYSEN, Sigrid, *et al.*, *Netzwerke: 47. Assistententagung Öffentliches Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2007, pp. 266-285.

LUGSCHITZ, Barbara, BRUCKNER, Martin, e GILJUM, Stefan, *Europe's Global Land Demand. A study on the actual land embodied in European imports and exports of agricultural and forestry products*, Sustainable Europe Research Institute, Vienna, 2011 (http://seri.at/wp-content/uploads/2011/10/Europe_Global_Land_Demand_Oct11.pdf).

LUNA SERRANO, Agustín, "Beni e diritti dei vicini nel diritto spagnolo", in AA. VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare.* Liber Amicorum *Alberto Germanò*, Tomo I, Utet giuridica, Milanofiori Assago, 2016, pp. 7-24.

MAAS, Arthur, e ANDERSON, Raymond L., *Los desiertos reverdecerán. Estudio comparativo de la gestión del riego en el Mediterráneo español y el Oeste norteamericano* (traducido por Xavier Marzal Domenéch e Carles Sanchis Ibor), Biblioteca Valenciana, Valencia, 2010.

MACCHI JÁNICA, Giancarlo, "Desertificazione demografica dell'Italia. Geografia dello spopolamento rurale nella penisola", in AA. VV., *Trame nello spazio: quaderni di geografia storica e quantitativa: 6*, All'Insegna del Giglio, Firenze, 2016, pp. 9-18.

MACEDA RUBIO, Amalia, "El Banco de Tierras de Asturias, con especial referencia a su gestión de los programas de cese anticipado de la actividad agraria", *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, n. 39, 1996, pp. 151-160.

MAGNAGHI, Alberto, "Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno", *Glocale*, n. 9-10, 2015, pp. 139-157.

—, *El proyecto local. Hacia una consciencia del lugar*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2011.

—, "Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio", in MAGNAGHI, Alberto (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea Editrice, Firenze, 2001.

MAGRINI, Romano, "I lavoratori stranieri nel settore agricolo", in *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Centro Studi e Ricerche IDOS, Roma, ottobre 2022, pp. 280-285.

MARELLA, Maria Rosaria, "La funzione sociale oltre la proprietà", *Rivista critica del diritto privato*, n. 4, 2013, pp. 551-568.

— (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, (con postfazione di S. Rodotà), Ombre corte, Verona, 2012.

MARINELLI, Fabrizio, "Dagli usi civici ai domini collettivi", in MARINELLI, Fabrizio, e POLITI, Fabrizio (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017 (Atti del XIV convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «G. Cervati», L'Aquila, 31 maggio 2018)*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, pp. 11-18.

MARINI, Francesco Saverio, "Il nuovo titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni", *forumcostituzionale.it* (https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/1014.pdf).

MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, e FILLOL MAZO, Adriana, "La Unión Europea y la Seguridad Alimentaria *ad extra*", *European Climate Law Papers*, n. 4, 2021, pp. 1-16.

MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel, "Estudio sobre la naturaleza y el contenido del derecho a la tierra en el ordenamiento jurídico internacional", in MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel (coord.), *Hacía la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 15-34.

MARTINEZ ABRAÍN, Alejandro, *et al.*, "Ecological consequences of human depopulation of rural areas on wildlife: A unifying perspective", *Biological Conservation*, n. 252, 2020, pp. 1-9.

MARTÍNEZ GARCÍA, Jesús Ignacio, "Derecho, tierra, territorio", in AA. VV., *Estudios de filosofía del derecho y filosofía política. Homenaje al Profesor Alberto Montoro Ballesteros*,

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Universidad de Murcia, Murcia, 2013, pp. 139-160.

MARTÍNEZ PAZ, José Miguel, *et al.*, "Assessment of management measures for the conservation of traditional irrigated lands: The case of the Huerta of Murcia (Spain)", *Land Use Policy: The International Journal Covering All Aspects of Land Use*, n. 81, 2019, pp. 382-391.

MARTÍNEZ-RODRÍGUEZ, *et al.*, "La importancia de los servicios ecosistémicos para la agricultura. Materiales de fortalecimiento de capacidades técnicas del proyecto CASCADA (Conservación Internacional-CATIE)", Costa Rica, 2017 (https://namacafe.org/sites/default/files/content/proyecto_cascada_modulo_3_servicios_ecosistemicos_en_la_agricultura.pdf).

MASSART, Alfredo, "El contenido normativo de la legislación sobre tierras incultas en Italia: el rol del Estado", in MASSART, Alfredo, e SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel (coords.), *Manual de instituciones de derecho agro-ambiental euro-latino americano*, Edizioni ETS, Pisa, 2001, pp. 279-286.

MASSOT MARTÍ, Albert, "La reforma de la PAC pos 2020 en tiempos de crisis pandémica – Apuntes críticos sobre las propuestas de la comisión", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 257, 2021, pp. 131-222.

—, "La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, a. 6, n. 11, 2002, pp. 45-84.

—, "La multifuncionalidad agraria: un paradigma a la búsqueda de una política", en LLEDÓ YAGÜE, Francisco (ed.); HERRERA CAMPOS, Ramón (coord.), *Agricultura ante el tercer milenio*, Dykinson, Universidad de Almería, El Ejido, 2002, pp. 827-877.

—, "La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n. 188, 2000, pp. 9-66.

MATTEI, Ugo, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

MATTONE, Antonello, "Partito comunista e contadini del mezzogiorno", *Studi storici*, n. 4, 1973, pp. 940-952.

MATZDORF, Bettina, SATTLER, Claudia, e ENGEL, Stefanie, "Institutional Frameworks and governance structures of PES schemes", *Forest Policy and Economics*, Vol. 37, 2013, pp. 57-64.

MEADOWS, Donella, MEADOWS, Dennis, e RANDERS, Jorden, *I nuovi limiti dello sviluppo: La salute del pianeta nel terzo millennio* (traduzione a cura di Maurizio Ricucci), Mondadori,

Milano, 2006 (versione ebook).

MEADOWS, Donella H., *Pensare per sistemi. Interpretare il presente, orientare il futuro verso uno sviluppo sostenibile* (edizione italiana a cura di Stefano Armenia), Guerini, Milano, 2008.

MEILÁN GIL, José Luis, "Administración Pública y función registral", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUDC)*, n. 14, 2010, pp. 525-548.

—, "Montes vecinales en mano común", in GARCÍA CARIDAD, José Antonio (coord.) e RODRÍGUEZ IGLESIAS, Francisco (dir.), *Galicia: Derecho*, Tomo XLIX, Hércules ediciones, Á Coruña, 2006, pp. 348-355.

MELONI, Benedetto, "Aree interne, multifunzionalità e rapporto con la città", *Agriregionieuropa*, n. 45, 2016, pp. 61-65.

MELONI, Irene, e PARASCANDOLO, Fabio, "Dalla terra alla fabbrica, e ritorno. Esperimenti di attivazione delle risorse ambientali nella Sardegna interna, tra irruzione della modernità e pratiche collaborative", *Glocale*, n. 13, 2017, pp. 59-79.

MENGOZZI, Marta, "Il "Governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione", *federalismi.it*, n. 15, 2017, pp. 1-30.

MERLO, Valerio, "Nascita della società neorurale e conseguenze sull'agricoltura", in AA. VV., *Atti della Accademia dei Georgofili*, Anno 2007, Serie VIII, Vol. 4, Tomo II, Società Editrice Fiorentina, Firenze, 2009, pp. 113-131.

—, *Voglia di campagna: neoruralismo e città*, Città Aperta, Troina, 2006.

MIGUEZ MACHO, Luis, "La política de recuperación de la tierra agraria productiva como instrumento de lucha contra la despoblación rural", in SANTIAGO IGLESIAS, Diana, MIGUEZ MACHO, Luis, e FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, pp. 333-356.

—, "Medidas de ordenación territorial y urbanística frente a la despoblación en España", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 419-439.

MILONE, Pierluigi, e PIRAS, Francesco, *Primo insediamento in agricoltura: opzioni per una nuova misura nella PAC post-2020 (Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-20, Piano di azione biennale 2019-20, Scheda progetto Ismea 9.1 "Lavoro femminile, imprenditorialità giovanile, primo insediamento")*, Mipaaf, Roma, aprile 2020 (https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22312).

MISIANI, Simone, e CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito, "Construyendo la nación y la modernización rural: bonifica, colonización y reforma agraria. A los sesenta y seis años de la reforma agraria

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

italiana de 1950", in MISIANI, Simone e CRISTÓBAL GÓMEZ, Benito (eds.), *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización en la Italia del siglo XX*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2017, pp. 9-86.

MODUGNO, Franco, e CELOTTO, Alfonso, "Valore costituzionale permanente ed attuale della bonifica a fronte della funzionalità e della sussidiarietà", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 138, 2002, pp. 63-88.

MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes, "Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo", in FARINÓS DASÍ, Joaquín, OJEDA RIVERA, Juan F., e TRILLO SANTAMARÍA, Juan M. (eds.), *España: geografías para un Estado posmoderno*, Asociación Española de Geografía, Grupo de Trabajo de Historia del Pensamiento Geográfico, Madrid/Barcelona, 2019, pp. 153-170.

MOLINERO HERNANDO, Fernando, "La España profunda", *Anuario de la Fundación de Estudios Rurales*, 2017, pp. 37-42.

MOLINERO HERNANDO, Fernando, e ALARIO TRIGUEROS, Milagros, "Ante el reto de la despoblación de la España interior y sus diferencias regionales", in CEJUDO, Eugenio, e NAVARRO, Francisco (eds.). *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Università del Salento, Lecce, 2019, pp. 41-70.

MOLITERNI, Alfredo, "Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2021, pp. 4-7.

MONTAGUT, Xavier, *No más migajas. Alternativas desde la soberanía alimentaria*, Icaria, Barcelona, 2017.

MONTEDURO, Massimo, "La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela ambientale (in senso lato e in senso stretto)", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2022, pp. 423-459.

—, "Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva", *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2020, pp. 543-596.

—, "*Ius et rus*: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 2, 2019, pp. 4-34.

—, "Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica", *Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*, n. 2, 2018, pp. 1-74.

—, "Diritto dell'ambiente e diversità alimentare", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 1, 2015, pp. 88-131.

USC UNIVERSIDADE

—, "From Agroecology and Law to Agroecological Law? Exploring Integration Between *Scientia Ruris* and *Scientia Iuris*", in MONTEDURO, Massimo, *et al.* (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015, pp. 57-86.

MONTEDURO, Massimo, *et al.* (eds.), *Law and Agroecology. A transdisciplinary dialogue*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2015.

MONTEDURO, Massimo, e TOMMASI, Sara, "Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria", in AA. VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi (Atti del 9° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli)*, ESI, Napoli, 2015, pp. 161-202.

MONTERO LAGO, José Maria, "El Derecho Financiero frente a la despoblación en el ámbito rural", in FERNANDO PABLO, Marcos Matías, e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis (dirs.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 65-90.

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, Monica, *Sinopsis artículo 129*, 2003 (aggiornata da MORET, Vicente, giugno 2011, e da RASTROLLO, Alejandro, settembre 2016) (https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=129&tipo=2).

MORIN, Edgar, *La sfida della complessità*, Le Lettere, Firenze, 2017.

—, *Ciencia con cociencia* (traducido por Ana Sánchez), 1ª ed., Anthropos, Barcelona, 1984.

MOTTURA, Giovanni e MINGIONE, Enzo, "Agriculture and Society: Remarks on Transformations and New Social Profiles in the Case of Italy", *Agriculture and Human Values*, n. 6, 1989, pp. 47-58.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho público de las comunidades autónomas I*, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2007.

MURADIAN, Roldan, *et al.*, "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, Vol. 69, n. 6, 2010, pp. 1202-1208.

NAPOLITANO, Clara, "Food security: percorsi per la sostenibilità alimentare", *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente (RQDA)*, n. 2, 2020, pp. 72-92.

—, "Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo", *federalismi.it*, n. 18, 2018, pp. 1-33.

NAPOLITANO, Giulio, "I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"", *Annuario AIPDA*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 137-152.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

NAVARRO LÉRIDA, María Sagrado, ALGUACIL MARÍ, María Pilar, e MOLINER BERTRÁN, Vicente, *Guía para la constitución y funcionamiento de una sección de Explotación Comunitaria de la Tierra*, Cátedra Cooperativas Agroalimentarias, Valencia, giugno 2020 (https://www.uv.es/catedra-cooperativas-agroalimentarias/es/novedades-1286054892801/Novetat.html?id=1286137676535).

NERVI, Pietro, "Le ragioni di un incontro scientifico", in NERVI, Pietro (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire (Atti della II Riunione Scientifica, Trento, 7-8 novembre 1996)*, Cedam, Padova, 1998, pp. 1-12.

NIGGLI, Urs, *et al.*, *Gesellschaftliche Leistungen der biologischen Landwirtschaft, Landbau FiBL*, Frick, Switzerland, 2009.

NIVARRA, Luca, "Quattro usi di "beni comuni" per una buona discussione", *Rivista critica di diritto privato*, n. 1, 2016, pp. 41-62.

OLIVERIO, Francesco Saverio, "Verso una nuova definizione degli usi civici", *Agriregionieuropa*, n. 55, 2018, pp. 82-86.

ORLANDI, Riccardo, "Mercato agroalimentare e disintermediazione: la dimensione giuridica della filiera corta", *The Trento Law and Technology Research Group Student Paper*, n. 43, 2018, pp. 1-135.

ORTIZ MIRANDA, Dionisio, "La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones", in GARCÍA ARIAS, Ana Isabel, LORENZO DÍAZ, María Carmen, e LÓPEZ IGLESIAS, Edelmiro, *La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica (Actas del IV coloquio hispano-portugués de estudios rurales, Santiago de Compostela, 7-8 giugno 2001)*, s.n., 2002, pp. 1-20.

ORTIZ-PARTIDA, J. Pablo, *et al.*, *Cambio climático en la Valle de San Joaquín. Una guía para tomar medidas en el hogar y las comunidades*, Union of Concerned Scientists, Cambridge, 2020 (https://es.ucsusa.org/sites/default/files/2020-10/Cambio_climatico_en_el_Valle_de_San_Joaquin.pdf).

OSTROM, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

PACE, Alessandro, "La "bonifica delle terre" prima e dopo il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 138, 2002, pp. 29-48.

PAGLIACCI, Francesco, "Measuring EU urban-rural continuum through fuzzy logic", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 108, n. 2, 2017, pp. 157-174.

PARETO, Vilfredo, *Lettres 1860-1890 (publiées par Giovanni Busino)*, Libraire Droz, Ginevra,

1981.

PASCUZZI, Giovanni, *La creatività del giurista*, Zanichelli, Torino, 2018.

PASOLINI, Pier Paolo, "Il vuoto del potere in Italia", *Corriere della Sera*, 1º febbraio 1975.

—, *Scritti Corsari*, Garzanti, Milano, 1975.

PASTORE, Baldassarre, ""Soft law", gradi di normatività, teoria delle fonti", *Lavoro e diritto*, n. 1, 2003, pp. 1-16.

PASTORINO, Leonardo, "La missione del diritto agrario e le sfide dell'umanità", *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2022, pp. 669-675.

PASTOR-MERCHANTE, Fernando, "Las ayudas locales a las empresas", in VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 297-318.

PAWŁOWSKI, Hans Martin, *Introduzione alla metodologia giuridica* (a cura di Salvatore Mazzamuto e Luca Nivarra), Giuffrè, Milano, 1993.

PAWŁOWSKI, Tadeusz, *Begriffsbildung und Definition* (traduzione a cura di G. Grzyb), Walter de Gruyter, Berlin, 1980.

PAZZAGLI, Rossano e BONINI, Gabriella, *Italia contadina. Dall'esodo rurale alla campagna*, Aracne, Roma, 2018.

PEÓN POSE, David, MARTÍNEZ-FILGUEIRA, Xosé Manuel, e LÓPEZ-IGLESIAS, Edelmiro, "Productive *vs.* residential economy: Factors behind the recovery of rural areas in socioeconomic decline", *Revista Galega de Economía*, Vol. 29, n. 2, 2020, pp. 1-30.

PÉREZ RUBIO, José, e GURRÍA GASCÓN, José L. (coords.), *Neorurales en Extremadura. Una aproximación a los flujos y orientaciones de los nuevos pobladores: el caso de Las Villuercas y Sierra de Gata (Cáceres)*, Universidad de Extremadura, Badajoz, 2010.

PERFETTI, Luca R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Cedam, Padova, 2001.

PINTO HERNÁNDEZ, Fernando, e DEL CARMEN GARCÍA CHAVES, María, "El Estado del Bienestar en el medio rural español. La efectividad de las políticas públicas", in FERNANDO PABLO, Marcos M., e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José L. (eds.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2020, pp. 201-215.

PIRAS, Paola, "Politiche locali", in CABIDDU, Maria Agostina (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, 3ª ed., Giappichelli, Torino, 2020, pp. 65-83.

PIROZZOLI, Anna, "Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo", *Ordine*

USC DE COMPOSTELA

internazionale e diritti umani, 2019, pp. 491-506.

PLIENINGER, Tobias, *et al.*, "The Impact of Land Abandonment on Species Richness and Abundance in the Mediterranean Basin: A Meta-Analysis", *Plos One*, Vol. 9, n. 5, 2014, pp. 1-12.

PLUMWOOD, Val, *Environmental culture. The ecological crisis of reason*, Routledge, London, 2002.

POLITI, Fabrizio, "Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?", in MARINELLI, Fabrizio, e POLITI, Fabrizio (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017 (Atti del XIV convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «G. Cervati», L'Aquila, 31 maggio 2018)*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, pp. 23-56.

POLLICE, Fabio, URSO, Giulia, e EPIFANI, Federica, "Dallo spazio conteso allo spazio condiviso: l'identità territoriale come fattore di integrazione. Il caso della comunità islamica a Lecce", *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, n. 2, 2017, pp. 117-130.

POVELLATO, Andrea, e OSTI, Giorgio, "La domanda di terra in Italia tra spinte speculative e usi multipli", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, pp. 1-3.

POVELLATO, Andrea, e VANNI, Francesco, "Nuovi strumenti per le politiche fondiarie. Banca della terra e associazioni fondiarie", *Agriregionieuropa*, n. 49, 2017, pp. 15-21.

POWER, Alison G., "Ecosystem services and agriculture: Tradeoffs and synergies", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, n. 365, 2010, pp. 2959-2971.

POWLSON, David S., *et al.*, "Soil management in relation to sustainable agriculture and ecosystem services", *Food Policy*, n. 36, 2011, pp. S72-S87.

QUARTA, Alessandra, e SPANÒ, Michele (a cura di), *Beni comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano-Udine, 2016.

RAGONE, Giada, e VIMERCATI, Benedetta, "La sovranità alimentare nei processi di integrazione europea: il caso degli OGM", in PÉREZ MIRAS, Antonio, *et al.* (a cura di), *Sovranità e rappresentanza. Stato, autonomie territoriali e processi di integrazione sopranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 155-172.

RENTING, Henk, *et al.*, "Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework", *Journal of Environmental Management*, n. 90, 2009, pp. S112-S123.

REY, Fernando, "El devaluado derecho de propiedad privada", *Persona y Derecho*, n. 55, 2006,

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

pp. 959-995.

RIVERA, Ilaria, "Le tonalità dell'ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione", *Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, pp. 225-243.

RIVERA, María Jesús, "La neorruralidad y sus significados. El caso de Navarra", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 67, n. 2, 2009, pp. 413-433.

RODOTÀ, Stefano, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3ª ed., il Mulino, Bologna, 2013.

—, "Articolo 42", in BRANCA, Giuseppe (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, Tomo II, Zanichelli, Bologna, 1982, pp. 69-192.

—, "Articolo 44", in BRANCA, Giuseppe (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, Tomo II, Zanichelli, Bologna, 1982, pp. 211-233.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro, "La doctrina constitucional de las relaciones competenciales en la política agraria. Aspectos competenciales", in AA. VV., *La Política agraria en una España autonómica: aspectos competenciales*, Mundiprensa, Madrid, 2001, pp. 17-41.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Marcial Pons, Madrid, 2023.

—, "Una escala de la planificación en atención a la función directiva de los planes. El ejemplo de los planes contra la despoblación", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 6, 2022, pp. 7-49.

—, "Artículo 33", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1154-1175.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, "La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 y la PAC 2023-2027 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?", in GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *et al.* (coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2022*, CIEMAT, Madrid, 2022, pp. 869-894.

ROSSI DORIA, Manlio, "Agriculture and Europe", *Daedalus*, Vol. 93, n. 1, 1964, pp. 335-357.

RUSSO, Luigi, "Food sovereignty and food security: introductory remarks", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2019, pp. 728-735.

SALERNO, Guido, "Art. 47", in CRISAFULLI, Vezio, e PALADINI, Livio (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, pp. 294-303.

SALERNO, Marcello, "I consorzi di bonifica: cronache e analisi di una istituzione controversa nell'era della *spending review*", *Osservatorio AIC*, n. 3, 2014, pp. 1-6.

SALVATORE, Rita, e CHIODO, Emilio, *Non più e non ancora. Le aree fragili tra conservazione ambientale, cambiamento sociale e sviluppo turistico*, Franco Angeli, Milano, 2017.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, "Tenencia de la tierra en iberoamérica y función social de la propiedad", in AA. VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare.* Liber Amicorum *Alberto Germanò*, Tomo I, Utet giuridica, Milanofiori Assago, 2016, pp. 25-44.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo: Parte general*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2020.

SANCHIS-IBOR, Carles, MOLLE, François, e KUPER, Marcel, "Irrigation and Water governance", in ZRIBI, Mehrez, *et al.* (eds.), *Water Resources in the Mediterranean Region*, Elsevier, Amsterdam, 2020.

SANDHU, Harpinder S., *et al.*, "Organic agriculture and ecosystem services", *Environmental Science & Policy*, n. 1, 2010, pp. 1-7.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, "Administraciones y sectores públicos locales", in VELASCO CABALLERO, Francisco, e DARNACULLETA GARDELLA, M. Mercè (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2023, pp. 273-295.

—, "El papel de la Provincia en España en la garantía del acceso a servicios e infraestructuras en zonas rurales despobladas", *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2020, pp. 395-418.

—, "Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales", in MELLADO RUIZ, Lorenzo, e FORNIELES GILS, Ángel (coords.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, pp. 87-142.

—, "Empresas locales", in VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), *Tratado de Derecho Económico Local*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 153-191.

—, "La organización administrativa del Banco de Tierras de Galicia: la sociedad pública BANTEGAL y la Comisión Técnica de Precios y Valores", *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 19, n. 1, 2010, pp. 71-95.

—, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, MIGUEZ MACHO, Luis, e FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

SANTIAGO REDONDO, Koldo, "Artículo 129.2. La participación en la empresa y el fomento del cooperativismo", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 847-852.

SANZ JARQUE, Juan J., *Derecho Agrario*, Fundación Juan March, Madrid, 1975.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier, "Cohesión territorial, reto demográfico y dinamización rural: las limitadas pero necesarias respuestas desde el derecho", in SANZ LARRUGA, Francisco Javier, e MIGUEZ MACHO, Luis (dirs.), *Derecho y dinamización e innovación rural*, Tirant lo blanch, Valencia, 2021, pp. 29-206.

SARMIENTO, Daniel, *El* soft law *administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik. Eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013.

SCHUH, Bernd, *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.

SCHULTE, Rogier P.O., *et al.*, "Functional land management: A framework for managing soil-based ecosystem services for the sustainable intensification of agriculture", *Environmental Science and Policy*, n. 38, 2014, pp. 45-58.

SCHUPPERT, Gunnar Folke, "Schlüsselbegriffe der Perspektivenverklammerung von Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft", *Die Verwaltung*, 1999, pp. 103-125.

SENDEN, Linda, "Soft Law and its implications for institutional balance in the EC", *Utrecht Law Review*, n. 2, 2005, pp. 79-99.

SEPE, Gianluca, "Il controllo del potere di mercato nella filiera agro-alimentare: profili concorrenziali e ruolo dell'AGCM", *Rivista di diritto alimentare*, n. 1, 2013, pp. 35-39.

SERENI, Emilio, *Storia del paesaggio agrario italiano*, III ed., Laterza, Bari, 1987.

—, *Capitalismo e mercato nazionale*, Editori Riuniti, Roma, 1966.

SERRA PERE, Vera, ANA TULLA, Antoni Francesc, e SALVATI, Luca, "Beyond urban–rural dichtomoy: Exploring socio-economic and land-use processes of change in Spain (1991–2011)", *Applied Geography*, n. 55, 2014, pp. 71-81.

SERVADEI, Luigi, e FERRONI, Franco (coords.), *La politica di sviluppo rurale per la biodiversità,*

Natura 2000 e le aree protette (Documento realizzato dal Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia (CREA) nell'ambito del Programma «Rete Rurale Nazionale» 2014/2020), maggio 2018 (https://www.reterurale.it/RapportoNatura2000).

SHORTALL, Sally, MCKEE, Annie, e SUTHERLAND, Lee-Ann, "The Performance of Occupational Closure: The Case of Agriculture and Gender", *Sociologia Ruralis*, Vol. 60, n. 1, 2020, pp. 40-57.

SOBRINO, Giorgio, "Le generazioni future entrano in Costituzione", *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, pp. 139-142.

SOLER, Carles, e FERNÁNDEZ, Fernando, *Estructura de la propriedad de la tierra en el Estado Español. Concentración y acaparamiento*, 2017 (http://elikadura21.eus/wp-content/uploads/2017/04/17-Soler-y-Fernandez.pdf).

—, *Estructura de la propriedad de la tierra en España. Concentración y acaparamiento*, Fundación Mundubat e Revista Soberanía Alimentaria, Biodiversidad y Culturas, dicembre 2015 (https://www.mundubat.org/informe-mundubat-acaparamiento-de-tierras-en-espana-2016/).

SOTTE, Franco, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, Firenze, 2023.

—, "La natura economica del PUA", *Agriregionieuropa*, n. 3, 2005, pp. 15-18.

SOTTE, Franco, ESPOSTI, Roberto, e GIACHINI, Daniele, *The evolution of rurality in the experience of the "Third Italy"* (workshop European governance and the problems of peripheral countries - WWWforEuropeProject), WIFO, Vienna (http://utenti.dea.univpm.it/sotte/ultime%20pubblicazioni%20pdf/Franco_Sotte_and_Roberto_Esposti_and_Daniele_Giachini_Paper.pdf).

STAIANO, Sandro, "«Beni comuni» categoria ideologicamente estenuata", *Diritto e Società*, n. 3, 2016, pp. 415-432.

STEFANOVA, Boyka M., *The European Union and Europe's New Regionalism. The Challenge of Enlargement, Neighborhood, and Globalization*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018.

STEIN, Paul L., "The great Sidney water crisis of 1998", *Water, Air, and Soil Pollution*, n. 123, 2000, pp. 419-436.

STORTI, Daniela, "Il punto sulla Strategia Nazionale Aree Interne e la sua integrazione nella nuova programmazione nazionale/comunitaria", *Agriregionieuropa Numero Speciale – Agricalabriaeuropa*, n. 3, 2021, pp. 2-6.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

—, "La classificazione delle aree rurali nella programmazione 2014-2020", *RRN Magazine*, 8 maggio 2015, pp. 12-16.

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

—, "Il recupero produttivo delle terre incolte o abbandonate per finalità sociali", in DI LAURO, Alessandra, e STRAMBI, Giuliana (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, ETS, Pisa, 2021, pp. 127-137.

—, "Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani", *Przegląd Prawa Rolnego*, n. 1, 2018, pp. 199-208.

—, "La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra", *Rivista di diritto agrario*, n. 4, 2017, pp. 599-632.

SUTHERLAND, Lee-Ann, "Who do we want our "new generation" of farmers to be? The need for demographic reform in European agriculture", *Agricultural and Food Economics*, n. 3, 2023, pp. 1-9.

TANTARI, Antonella, e CARDILLO, Concetta, "La concentrazione delle terre agricole in Italia: un'analisi attraverso la Banca Dati RICA", *Italian Review of Agricultural Economics*, Vol. 76, n. 3, 2021, pp. 71-81.

TARELLO, Giovanni, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-1973*, Edizioni culturali internazionali, Genova, 1972.

TOMASELLA, Elisa, "La questione irrisolta del riordino fondiario", febbraio 2021 (https://www.amministrativistiveneti.it/la-questione-irrisolta-del-riordino-fondiario/).

TONDINI, Elisabetta, e CASAVECCHIA, Mauro, "Verso il riequilibrio territoriale nell'offerta dei servizi municipali: l'ambito sociale", in AA. VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2022*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022, pp. 47-66.

TORREGGIANI, Daniele, DALL'ARA, Enrica, e TASSINARI, Patrizia, "The urban nature of agriculture: Bidirectional trends between city and countryside", *Cities*, n. 6, 2012, pp. 412-416.

TORRES MARENCO, Verónica, "El derecho a la tierra de los campesinos ante la exclusión del principio del consentimiento libre, previo e informado", in MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel (coord.), *Hacía la consolidación del derecho a la tierra en el orden internacional*, Dykinson, Madrid, 2020, pp. 49-62.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

TRIFONE, Romualdo, *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano, 1963.

TRUNZO, Palmierino, e GAUDIO, Giuseppe, "Agricoltura contadina, accesso alla terra e giovani: approcci, risorse e politiche utilizzate/inutilizzate e/o (mal)utilizzate", *Agriregionieuropa*, n. 45, 2016, pp. 92-96.

TUBERTINI, Claudia, "Nuevas perspectivas en las políticas en favor de los territorios frágiles de Italia", in NAVARRO GÓMEZ, Carmen, *et al.* (eds.), *Actas del I Congreso interdisciplinar sobre despoblación. Diagnóstico, territorio y gobierno local*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM), Madrid, 2022, pp. 425-434.

TUDELA ARANDA, José, "Comunidad autónoma y reforma agraria. La Ley del Banco de Tierras de Aragón", *Revista de Administración Pública*, n. 114, 1987, pp. 415-452.

UREÑA SALCEDO, Juan Antonio, "Artículo 130", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 853-857.

—, "Artículo 148.1.7.ª", in RODRÍGUEZ PINERO, Miguel, BRAVO FERRER, Miguel, e CASAAS BAAMONDE, María Emilia (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo II, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 1171-1179.

VAN DER PLOEG, Jan Douwe, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma, 2009.

VAN LEEUWEN, Eveline, "Urban-Rural Synergies: An Explorative Study at the NUTS3 Level", *Applied Spatial Analysis and Policy*, n. 3, 2015, pp. 273-289.

—, *Urban-Rural Interactions. Towns as Focus Points in Rural Development*, Springer-Verlag, Berlino-Heidelberg, 2010.

VANNI, Francesco, "L'abolizione del set aside obbligatorio: una nuova sfida ambientale per la PAC", *Agriregionieuropa*, n. 15, 2008, pp. 33-36.

VATTIER FUENZALIDA, Carlos, "Reforma de estructuras y concentración parcelaria", *Revista de derecho agrario y alimentario*, n. 6-7, ottobre 1986-marzo 1987, pp. 21-36.

VELA, Corsino, "Inviabilidad agroindustrial, neorruralismo y conflictividad social agraria", *Libre Pensamiento*, n. 110, 2022, pp. 9-16.

VELASCO CABALLERO, Francisco, "Financiación de los municipios pequeños y despoblación", *Revista Galega de Administración Pública* (*REGAP)*, n. 64, 2022, pp. 227-268.

USC DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

—, "Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 15, 2022, pp. 23-48.

—, "Municipios urbanos *versus* municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local", *Anuario de Gobierno Local*, n. 13, 2020, pp. 31-53.

—, "Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final", *Anuario de Derecho Municipal 2016*, n. 10, 2017, pp. 21-44.

VERNILE, Scilla, "L'ambiente come "opportunità". Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del "secondo" e del "quarto settore", tra *greenwashing*, economia circolare e *nudge regulation*", *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2022, pp. 11-48.

—, "La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»", *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, pp. 321-349.

VIEIRA JIMÉNEZ ONTIVEROS, Emilio, *Comentarios a la Ley 49/2003 de Arrendamientos Rústicos*, Comares, Granada, 2006.

VILLATA, Riccardo, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2008.

VINCI, Ignazio, "Verso lo scenario 'rurban': forme plurali del progetto in Europa per una nuova alleanza tra città e campagna", *Scienze del Territorio*, n. 3, 2015, pp. 301-310.

VIVERO POL, José Luis, "La España vacía está llena de bienes comunes. Espacios de innovación para economías y relatos diferentes", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 147, 2019, pp. 85-97.

VOLANTE, Raffaele, "Le novità della L. n. 168/2017 sugli enti esponenziali delle proprietà collettive", in MARINELLI, Fabrizio, e POLITI, Fabrizio (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017 (Atti del XIV convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «G. Cervati», L'Aquila, 31 maggio 2018)*, Pacini Giuridica, Pisa, 2019, pp. 91-108.

WACKERNAGEL, Mathis, e REES, William E., "Perceptual and structural barriers to investing in natural capital: Economics from an ecological footprint perspective", *Ecological Economics*, n. 1, 1997, pp. 3-24

WANK, Rolf, *Die juristische Begriffsbildung*, C. H. Beck, München, 1985.

WEBER, Max, *The methodology of the Social Sciences* (Translated and Edited by Edward A. Schils and Henry A. Finch), The Free Press, Glencoe, Illinois, 1949.

WEIßHUHN, Peter, *et al.*, "Supporting Agricultural Ecosystem Services through the Integration

USC

of Perennial Polycultures into Crop Rotations", *Sustainability*, 2017, pp. 1-20.

WERNER PETERSEN, Erik, "Design as Seven Steps of Deterritorialization", *Nordic Design Research*, n. 1, 2005.

WESTMAN, Walter E., "How much are nature's services worth?", *Science*, n. 197, 1997, pp. 960-964.

WIGGERING, Hubert, *et al.*, "Agrosystem Services: An Additional Terminology to Better Understand Ecosystem Services Delivered by Agriculture", *Landscape online*, n. 49, 2016, pp. 1-15.

WUNDER, Sven, *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper No. 42, Center for International Forestry Research, Bogor, 2005 (https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf).

ZAGATA, Lukaš, *et al.*, *Research for AGRI Commettee – Young Farmers – Policy implementation after the 2013 CAP Reform*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2017 (https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)602006).

ZAGREBELSKI, Gustavo, "Un concetto costituzionale: sovranità alimentare", *Diritto agroalimentare*, n. 3, 2017, pp. 435-446.

ZANETTI, Barbara, PIRAS, Francesco, e LONGHITANO, Davide, *L'Italia e la PAC post 2020 – Policy Brief 7. OS 7: attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali*, Rete Rurale Nazionale, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo (Mipaaft) (http://www.pianetapsr.it/flex/downloads/policy_brief/Policy%20Brief_RRN_PB_7.pdf).

ZANETTI, Chiara, "Le diverse vie del ritorno alla terra nel bellunese", *Agriregionieuropa*, n. 33, 2013, pp. 32-35.

ZONNEVELD, Wil, e STEAD, Dominic, "European Territorial Cooperation and the Concept of Urban–Rural Relationships", *Planning, Practice & Research*, Vol. 22, n. 3, 2007, pp. 439-453.

ZUPI, Marco, "Prospettive sulla sicurezza alimentare. Ricadute della guerra in Ucraina", *Osservatorio di Politica Internazionale*, luglio 2022 (https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0191.pdf).

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA





Il lavoro affronta lo studio dell'intervento pubblico in agricoltura come ambito materiale particolarmente rilevante per il contrasto dello spopolamento rurale. In primo luogo, tratta il coacervo delle misure di promozione dell'agricoltura nel quadro della Politica Agricola Comune dell'Unione europea. In secondo luogo, si focalizza sugli strumenti giuridici di accesso all'uso produttivo della terra nel diritto interno della Spagna e dell'Italia. A partire dai risultati di questa analisi, da ultimo, tenta di costruire un concetto giuridico che metta in luce come l'amministrazione degli agroecosistemi –le terre destinate all'agricoltura, nonché le terre seminaturali coperte da boschi e altra vegetazione– possa contribuire a contrastare lo spopolamento delle aree rurali: il concetto di servizi agroecosistemici.