

## L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale

*Il contributo discute il recepimento della legge 56/2014 in Abruzzo, una Regione segnata da una storica contrapposizione costa-montagna tradottasi in una struttura insediativa e socio-economica profondamente squilibrata. La risposta, timida e massimalista, si è limitata a riallocare le funzioni provinciali in chiave sostanzialmente centralistica, mancando di incentivare processi di associazionismo comunale, ma soprattutto di pervenire a un serio progetto di razionalizzazione territoriale, pure prospettato negli enunciati legislativi regionali, poggiante prioritariamente su una diversa declinazione spaziale delle aree vaste di derivazione funzionale, tributarie dell'insostituibile ruolo della rete urbana intermedia.*

### **Abruzzo Between Reforming Inertia and Attempts of Local Protagonism**

*The paper discusses the transposition of Law 56/2014 in Abruzzo, a Region marked by a historical coast-mountain conflict, with a resulting imbalanced settlement and socio-economic structure. The weak and maximalist answer, was limited to reallocating the provincial functions to the Region, lacking to stimulate municipal associationism processes. In particular, it failed to achieve a serious project of territorial rationalization, also advanced in the regional laws, based primarily on a different spatial approach of the extended areas of functional derivation, which reflect the irreplaceable role of the intermediate urban network.*

### **Les Abruzzes entre inertie réformatrice et tentatives de protagonisme du territoire**

*Ce document traite de la transposition de la loi 56/2014 dans les Abruzzes, une région marquée par un contraste historique côte-montagne qui a engendré une structure socio-économique profondément déséquilibrée. La réponse, timide et maximaliste, s'est limitée à la réaffectation des fonctions provinciales à la Région, ne parvenant pas à stimuler les processus d'un associationisme municipal, ni d'arriver à un projet sérieux de rationalisation territoriale, même si envisagée dans les déclarations législatives régionales. Ce projet repose prioritairement sur une déclinaison spatiale différente des vastes zones fonctionnelles, tributaire du rôle irremplaçable du réseau urbain intermédiaire.*

**Parole chiave:** riordino amministrativo, associazionismo comunale, area vasta, Abruzzo

**Keywords:** administrative reorganization, municipal associationism, extended area, Abruzzo

**Mots-clés :** reorganization administrative, associationisme municipal, vaste zone, Abruzzes

Marina Fuschi, Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – marina.fuschi@unich.it

Aldo Cilli, Università «G. d'Annunzio» di Chieti-Pescara, sede di Pescara, Dipartimento di Economia – aldo.cilli@unich.it

**Nota:** i paragrafi 1, 4, 6, 8 sono da attribuire a Marina Fuschi, i paragrafi 2, 3, 5, 7 ad Aldo Cilli.

### **1. Introduzione**

L'Abruzzo, una delle otto regioni prive di Città metropolitana, caratterizzata da un'armatura urbana piuttosto debole – gerarchizzata su un'unica grande area urbana di profilo metropolitano, quella di Pescara-Chieti (Fuschi e Cilli, 2018) – è tra quelle che hanno recepito in maniera timida e ancillare la riforma degli enti locali, dimostrando scarsa capacità di protagonismo nell'interpretar-

la adeguatamente, non applicandola con idonea adesione alle esigenze del territorio.

Così la declinazione edulcorata o *impalpabile* della legge Delrio, fornita con la l.r. 32/2015 «Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge 56/2014», ha solo regolamentato i trasferimenti di competenze dalle aree vaste verso la Regione e i comuni, segnalando, per diverse cause anche di ordine culturale, un atteggiamento remissivo nei



confronti delle spinte neo-centralistiche proprie della l. 56/2014.

La riforma, peraltro, non ha prodotto esiti apprezzabili neppure sul fronte dei processi di associazionismo, palesando – il governo locale come l'intera classe dirigente – una disarmante inerzia nel dibattito sull'autonomia differenziata, al punto che l'Abruzzo non ha recapitato al governo osservazioni nel merito o concrete proposte, tali da disinnescare potenziali, ma concreti rischi che l'eventuale riforma potrebbe determinare sulla comunità locale.

Una regione, l'Abruzzo, che ha abdicato alla possibilità di pervenire a un serio progetto di razionalizzazione territoriale, davvero necessario per un territorio profondamente segnato da una storica contrapposizione tra costa e montagna e, dunque, tra ambiti forti e ambiti deboli, espressione, questi ultimi, di una marcata cantonalizzazione, pesantemente condizionata dalla struttura geo-morfologica del territorio, con conseguente debole tenuta della portata demografica (Fuschi, 2006).

## 2. Una visione debole per un'applicazione formale della riforma degli enti locali

In Abruzzo, il recepimento della l. 56/2014 è avvenuto con parecchio ritardo, a 18 mesi dall'emanazione della Delrio, con l'approvazione della predetta lr 32, 20 ottobre 2015, poi modificata, per aspetti secondari, con l. 50/2018 «Modifiche alla legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32». A tale primo sforzo sono seguiti due provvedimenti complementari:

- a) il primo, per delineare il processo di fusione determinato dall'esito del referendum popolare del 25 maggio 2014 che dovrebbe dar vita alla «Nuova Pescara», con l'approvazione – tra ripensamenti, polemiche e ritardi – della lr 26/2018 «Disposizioni per l'istituzione del Comune di Nuova Pescara»;
- b) il secondo, contestuale al primo, teso a ricentralizzare il ruolo del capoluogo regionale, con l'approvazione della lr 28/2018 «Una legge per L'Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)» dichiarata, poi, inammissibile dalla stessa Corte Costituzionale.

Il recepimento della riforma degli enti locali, in Abruzzo, così come per molte altre regioni del Centro-Sud, può essere iscritto – per motivi di

ordine culturale, limiti degli apparati burocratici, assenza di dibattito e modesto protagonismo dei piccoli enti locali e delle province –, entro una linea di tendenza *massimalista*, quanto al grado di adesione alle direttive introdotte dalla legge Delrio, interpretabile proprio come assenza di una propria visione e capacità di declinazione locale delle direttive nazionali.

Essa, infatti, ha aderito ad una ricentralizzazione regionale delle funzioni, avendo lasciato, come si vedrà, in capo alle Province, solo il minimo indispensabile, o poco più, in termini di funzioni fondamentali. Eppure, la lr 32/2015, tra gli obiettivi essenziali dichiarati nell'art. 1, piuttosto disattesi, aveva individuato azioni tese a favorire processi di razionalizzazione e di più ampio riordino territoriale quali:

- a) stabilire premialità per promuovere e incentivare gestioni associate di servizi, unioni e fusioni di comuni, specie per la partecipazione a bandi e avvisi regionali;
- b) promuovere la gestione associata delle funzioni fondamentali comunali e dei servizi correlati, favorendo la costituzione di unioni e fusioni di comuni, anche per incorporazione di comuni contigui e di quelli obbligati alla gestione delle funzioni fondamentali;
- c) promuovere, anche con sviluppo e potenziamento dell'informatica, l'azione delle Province per l'espletamento delle funzioni istituzionali, compreso l'esercizio di quelle di centrali di committenza, stazioni appaltanti, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (art. 1, co. 88, legge 56/2014), come di altre di cui i comuni possano avvalersi mediante accordi o convenzioni con esse;
- d) promuovere la razionalizzazione, la semplificazione e la riduzione degli enti dipendenti della Regione, anche in relazione ai processi di riforma statali e regionali;
- e) finalizzare, comunque, il riordino al miglioramento delle prestazioni erogabili dalle PA e alla promozione della semplificazione dei processi decisionali, organizzativi e gestionali.

## 3. La rinuncia, *de facto*, a un'idonea dimensione di area vasta

Nella realtà dei fatti, poi, la lr 32/2015 ha finito per identificare banalmente la dimensione amministrativa ottimale di area vasta con quel-

la della provincia, cui si è attribuito il ruolo di ente intermedio di secondo livello, confermando l'articolazione amministrativa storica del territorio regionale in 4 province (minata dalla l. 135/2012 del governo Monti, poi disinnescata dalla Corte Costituzionale). La l.r. 32/2015, infatti, per quanto in termini di principi, già nel suo enunciato, all'articolo 1 comma 1, ribadisce quanto già stabilito in materia dalla precedente l.r. 143/1997, ovvero «[...] l'obiettivo di favorire l'associazionismo tra gli enti locali, la gestione delle funzioni di area vasta e la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali», di fatto, non ha definito strumenti attuativi tali da pervenire a una diversa declinazione spaziale delle aree vaste, né idonei a stimolare un riordino complessivo degli enti locali poggiante su una razionalizzazione, su base territoriale, di enti preposti all'esercizio di significative funzioni associate, basata su una preventiva ed accurata individuazione delle stesse *dimensioni ottimali* (Donolo, 2008). Ciò, nonostante il fatto che esse fossero state adeguatamente individuate e delineate proprio dalla legge del 1997, pervenendo anche a una accurata loro definizione spaziale (su base comunale) in un suo specifico allegato tecnico (fig. 2). La l.r. 32/2015, inoltre, contraddicendo anche il mandato insito nel suo stesso titolo, («Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014»), ha mancato di delineare con cura le funzioni riconosciute in capo alle province, limitandosi, piuttosto, ad individuarle per differenza (artt. 3 e 4) ed elencando con maggior dettaglio quelle trasferite alla Regione e ai comuni<sup>1</sup>. Così, in un quadro di sostanziale centralizzazione regionale<sup>2</sup>, non appare tuttavia trascurabile – perlomeno a un confronto con le regioni del Sud (Fabrizzi, 2017, p. 966) – l'elencazione delle funzioni trasferite ai comuni (art. 4), tra cui quelle in materia di: assistenza scolastica e diritto allo studio; non vedenti e non udenti; turismo per le sole funzioni amministrative concernenti le agenzie di viaggio e turismo; sport; difesa del suolo e di risorse idriche limitatamente ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento. Resta, tuttavia, una riattribuzione certamente apprezzabile per l'adesione al principio di sussidiarietà con il rafforzamento *su carta* del ruolo dei Comuni, ma scarsamente stabile per il mancato «parallelo meccanismo di funzionamento legato al gettito territoriale» (ISSIRFA-CNR 2018, p. 9), congiuntamente allo scarso successo registrato dalle forme associative comunali, come invece auspicato dalla legge statale.

#### 4. La scarsa efficacia della riforma in materia di associazionismo municipale

Anche la valutazione degli impatti della l. 56/2014 in termini di stimolo ed incentivazione dei processi di aggregazione, indica come il recepimento regionale della riforma Delrio:

- a) abbia prodotto esiti molto modesti in termini di associazionismo tra enti locali, nonostante l'Abruzzo poggi per oltre l'80% (250 Comuni su 305 totali) su un assetto insediativo caratterizzato da *comuni polvere* con soglia demografica inferiore ai 2.000 abitanti (Cilli, 2020);
- b) abbia mancato completamente di concepire il progetto di riforma quale occasione di proficua ristrutturazione delle competenze, compatibile con il peculiare assetto spaziale ed insediativo e, perciò, con le esigenze di carattere funzionale, ovvero secondo ambiti ottimali di gestione dei servizi essenziali.

Eppure, l'Abruzzo fu tra le prime regioni a dotarsi di un testo unico di disciplina dei processi di aggregazione degli enti locali con la già citata l.r. 143/1997 che puntava, con lungimiranza (art. 1), a favorire processi associativi tra piccoli comuni, «al fine di superare la loro inadeguatezza dimensionale e definire ambiti territoriali, tali da creare le condizioni per consentire un effettivo governo dei processi socio-economici e un efficiente ed efficace gestione dei servizi e delle funzioni di interesse locale». Invece, l'assenza di una solida visione riformatrice sembra emergere chiaramente dall'elusione di alcune principali finalità primarie della legge nazionale, giacché – anche in una situazione difficile determinata dalla discutibile repentina cancellazione delle Comunità montane (in fase di liquidazione per effetto della l.r. 1/2013) –, non si sono delineati strumenti operativi (né reperite connesse risorse finanziarie) capaci di sopperire al vuoto determinato da un istituto, quello delle Comunità montane, appunto, che, nonostante i limiti di tipo istitutivo ed operativo, aveva comunque favorito un certo tipo di aggregazione, in alcuni casi, anche su base identitaria.

Con riferimento allo stato di Unioni e fusioni, l'Abruzzo registra la seguente situazione:

- a) un solo processo di fusione (il cui *iter*, come detto, è in corso di definizione) relativo alla istituzione del comune di Nuova Pescara (già avviato prima dell'emanazione della l. 56/2014, ma da essa accelerato) che nascerà per fusione dei tre attuali municipi di Pescara, Montesilvano e Spoltore;



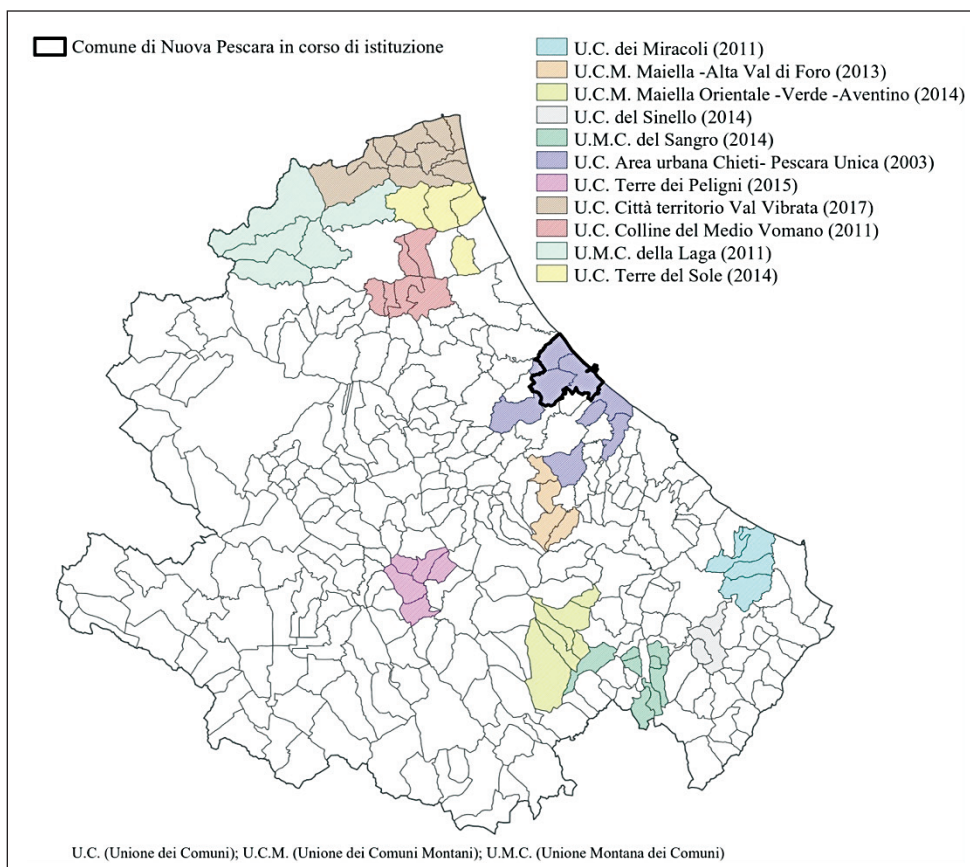


Fig. 1. Le Unioni attive in Abruzzo e la Fusione (in via di istituzione) del Comune di Nuova Pescara.  
Fonte: elaborazione degli autori su base dati Ministero dell'Interno, Dip. Affari interni e territoriali, 2021 (giugno).

b) appena undici Unioni, di cui due identificabili con Unioni di comuni montani (*Maiella - Alta Val di Foro* e *Maiella Orientale - Verde-Aventino*), due con Unioni montane dei comuni (*del Sangro* e *dei Monti della Laga*) e sette di tipo ordinario (*Colline del Medio Vomano*, *Terre del Sole*, *Sinello*, *Terre dei Peligni*, *Città Territorio Val Vibrata*, *Terre dei Miracoli*, *Area Urbana Chieti-Pescara*), decisamente ridimensionate rispetto alle sedici unioni costituite in precedenza e poi sciolte, testimoniando il sostanziale fallimento della politica unionale regionale (fig. 1).

Questo contenimento può attribuirsi a diverse cause. La legislazione successiva al Testo unico degli enti locali (l. 267/2000) revocò l'obbligo di fondersi di cui all'art. 26 in un comune unico per le municipalità costitutesi in unione, dopo i dieci anni, pena la decadenza. Ciò ha spuntato le armi alle Regioni, quanto a inapplicabilità di norme che imponessero processi di fusione ai *comuni polvereri*, minando esperienze unionali configurabili, in prospettiva, proprio quali idonee e stabili coo-

perazioni tra enti preordinate a generare percorsi di fusione.

Le esperienze unionali, inoltre, in Abruzzo, anche per retaggi culturali, sono state mal interpretate, anzi utilizzate per creare enti di secondo livello con funzioni spesso duplicate rispetto a quelle esercitate ancora dai comuni, con notevoli diseconomie ed aggravati. Non di rado, come consentito per legge, si sono costituite unioni per gestire servizi associati di comuni tra essi anche molto distanti. La politica, insomma, non ha investito su questi processi di convergenza istituzionale, rafforzando, semmai, altri istituti di coesione come Patti territoriali e Gruppi di azione locale (GAL), ai quali, spesso, si sono delegate persino rilevanti funzioni di rappresentanza e coordinamento della progettualità in aree pilota individuate dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)<sup>3</sup>. Così, la *spending review* ha prodotto lo scioglimento di unioni con finanze disastrose, insostenibili per i comuni associati, circolarmente penalizzati anche da gravami di artificiose gestioni associate di pochi servizi, rivelatesi al-



tamente diseconomiche (Fuschi e Cilli, 2020, p. 467).

## 5. Stato ed evoluzione del dibattito sulla legge 56/2014: zonizzazioni e applicazione fra i portatori di interesse locali

Nonostante i limiti sopra esposti, la legge 56/2014 ha avuto, comunque, il merito di ravvivare il dibattito (anche di natura accademica) sulla necessità di ripensare forma, ruolo, dimensione spaziale e funzione degli enti locali, con particolare riferimento alla opportunità di definire enti di area vasta assimilabili alle sette (od otto) aree funzionali riconosciute come quelle storiche del territorio<sup>4</sup> (fig. 2). Aree capaci di proporre modelli alternativi di organizzazione del territorio stesso, costruiti su base funzionale (fig. 3) e tali da delineare un efficace ripensamento del sistema delle dotazioni (Cilli, 2016) a partire dai servizi essenziali, muovendo da una reinterpretazione della storica organizzazione cantonale dell'assetto insediativo regionale, per delineare idonee aree funzionali tributarie dell'insostituibile ruolo della rete urbana intermedia (Fuschi e Ferrari, 2015 e 2017).

Ciò, specie dopo il 2011-2012, anni in cui diver-

si provvedimenti di governo, dettati da esigenze di *spending review*, avevano prefigurato una semplificazione dei livelli amministrativi, fondata per lo più sul dimezzamento del numero delle province – tramite discutibili proposte di soppressione e/o accorpamento di molte di esse, operato sulla base della superficie territoriale e della consistenza demografica (Landini, 2013, pp. 125-138).

In tale ottica, la Giunta regionale del tempo aveva delineato, con una certa concretezza, l'ipotesi di accorpamento delle province di L'Aquila e Teramo e di Pescara e Chieti, definendo così due grandi aree vaste, e messo in campo, operativamente, un processo di riordino e razionalizzazione di enti strumentali (società partecipate e controllate e/o altre organizzazioni, di-tipo agenzie) che assicurano l'erogazione dei principali servizi alla popolazione. In particolare, ciò è accaduto in forza della approvazione di un apposito «Piano di Razionalizzazione delle Società Partecipate» della Regione Abruzzo approvato con delibera della G. R. 255 del 31 marzo 2015.

Tra i principali effetti sortiti da questo programma di riforma, è significativo citare i seguenti processi avviati e giunti a definizione:

- a) istituzione di una «Azienda regionale per le attività produttive d'Abruzzo» (ARAP Abruzzo), sorta per soppressione e accor-

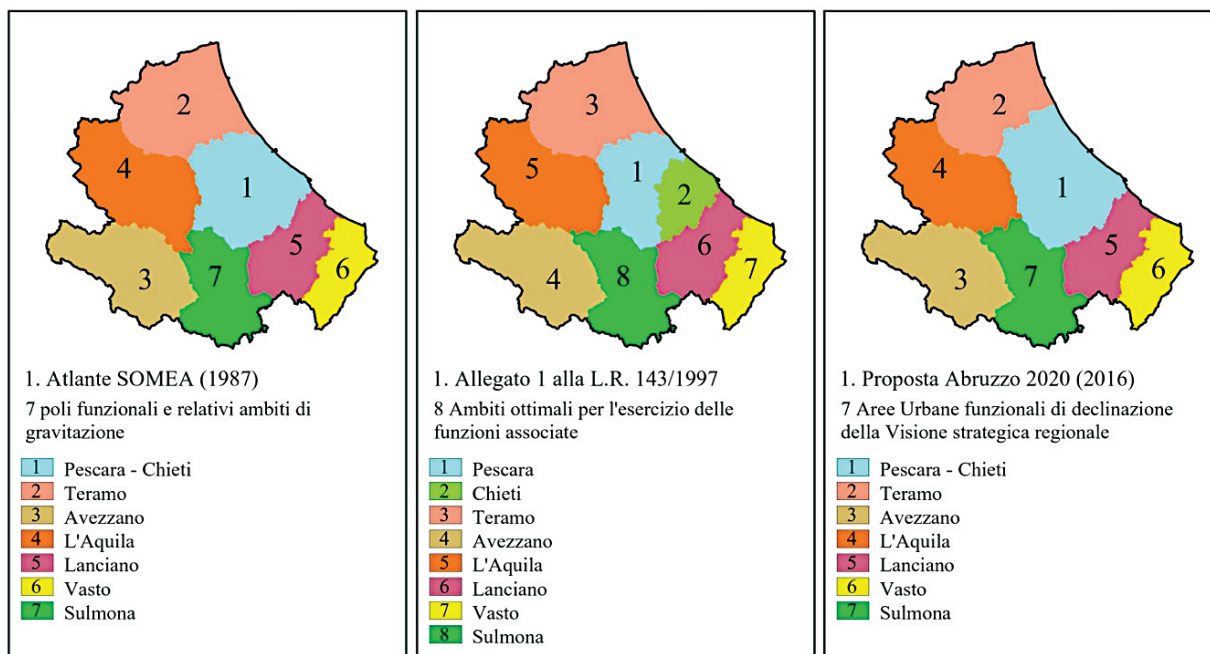


Fig. 2. Le aree funzionali urbane in Abruzzo o «ambiti ottimali di area vasta» in alcune essenziali rappresentazioni operate secondo una lettura funzionale del territorio.

Fonte: elaborazione a cura degli autori sulla base delle fonti riportate nelle immagini.



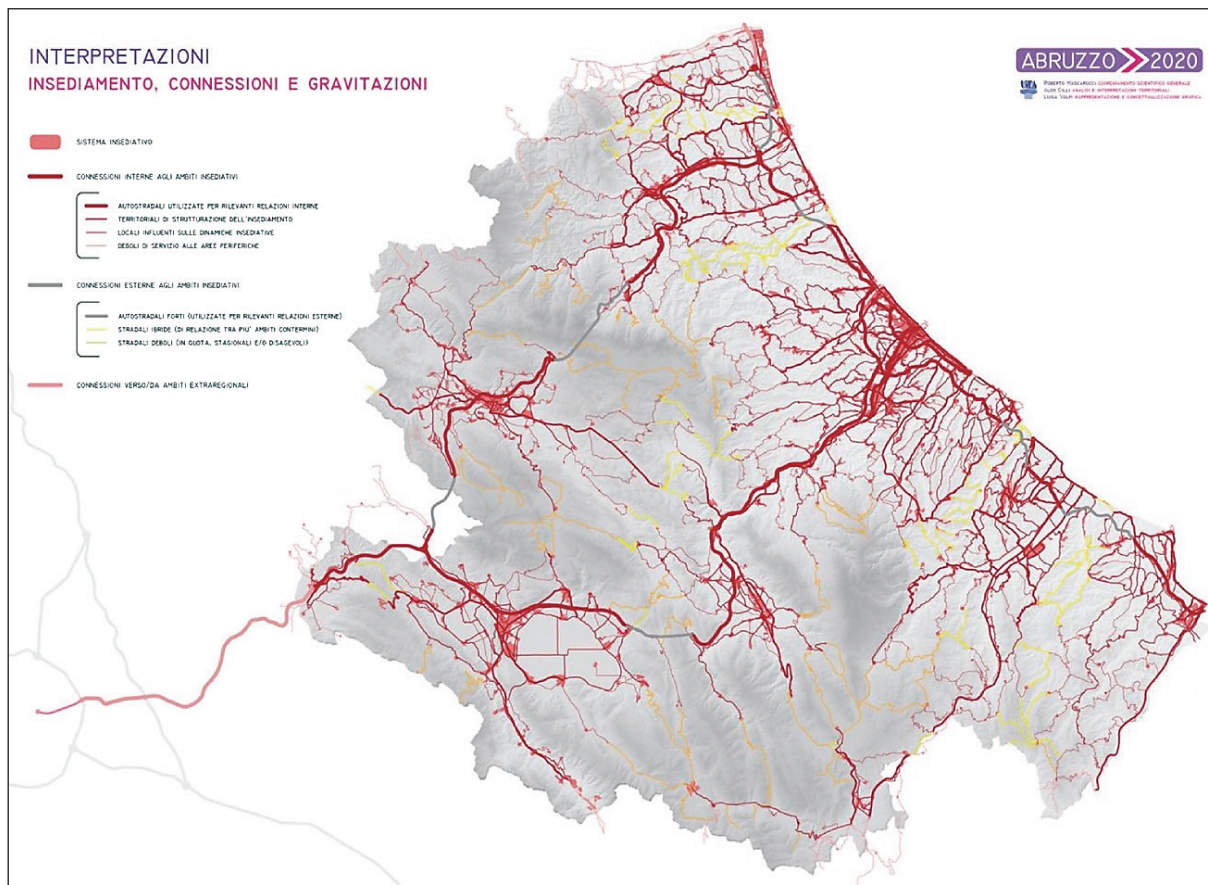


Fig. 3. Visione interpretativa del territorio abruzzese secondo aree funzionali gravitanti sulle quattro città capoluogo e su altre quattro città della rete urbana intermedia di notevole rilievo per le aree interne.  
Fonte: Masciaracci, Cilli e Volpi, 2014, p. 107.

pamento dei precedenti sette «Consorzi di Sviluppo Industriale» (Val Pescara, Teramo, Val di Sangro-Casoli, Vastese, Sulmona-Valle Peligna, L'Aquila e Avezzano-Marsica);

- b) istituzione di una «Azienda unica per il trasporto abruzzese» (TUA), con conseguente soppressione e fusione di tre precedenti enti pubblici o di diritto pubblico, di proprietà o variamente partecipati dalla Regione: A.R.P.A. S.p.A., Ferrovie Sangritane S.p.A., Gestione governativa ferrovie Penne-Pescara (già gestore in concessione regionale delle autolinee di trasporto pubblico urbano nel comprensorio pescarese-vestino);
- c) riduzione degli Ambiti territoriali ottimali (da sei a quattro, con ripermittazione su base provinciale) per la gestione del Servizio idrico integrato, cui è corrisposta pari riduzione dei relativi soggetti gestori pubblici locali (consortili).

Di tutt'altro esito, per effetto del dlgs 155 del 7 settembre 2012 recante «Nuova organizzazione

dei tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico Ministero», il processo di razionalizzazione delle strutture periferiche della amministrazione della giustizia, con la soppressione di quattro degli otto tribunali regionali storici, attualmente ancora attivi a seguito di proroghe sollecitate da istanze pervenute dai territori e dalla stessa regione, con l'obiettivo di non aggravare i disagi della popolazione delle aree più interne, già pesantemente colpita da due disastrosi eventi sismici (2009 e 2016). La soppressione dei tribunali di Avezzano e Sulmona, con accorpamento su L'Aquila, e di Vasto e Lanciano, con accorpamento su Chieti, traccia il solco fra interventismi di riordino aderenti alle reali esigenze della popolazione e, dunque, del territorio e interventismi su carta, dettati da mere necessità di tipo adempimentale e/o contabile. Sulla stessa linea si colloca la riduzione del numero delle Aziende sanitarie locali (ASL), passate dalle originarie sei (L'Aquila, Avezzano-Sulmona, Pescara, Teramo, Chieti e Lanciano-Vasto) alle attuali quattro (corrispondenti ai ter-

ritori provinciali), con conseguente ridefinizione dei presidi sanitari di I e II livello, degli Ospedali di comunità territoriale, delle Strutture sanitarie di interesse territoriale e dei relativi Distretti sanitari di base.

Anche nella società civile regionale e, soprattutto, tra i diversi portatori di interessi – a seguito delle sollecitazioni governative al riordino e alla semplificazione, come sopra richiamato – si è sviluppato un positivo confronto che ha generato alcuni risultati tangibili in direzione di possibili accorpamenti di rappresentanze di importanti organizzazioni di tipo corporativo, espressioni significative del tessuto socio-economico regionale. Tra il 2012 ed il 2014, infatti, si è assistito ad una parziale ristrutturazione di organizzazioni che hanno creduto nella bontà di un progetto aggregativo per elevare e qualificare anche l'offerta di servizi ai propri associati: è il caso della Camera di commercio di Chieti-Pescara, sorta per comune volontà dei due precedenti enti camerale e di importanti organizzazioni datoriali, quali Confindustria Chieti-Pescara (unitamente alle due sezioni provinciali di ANCE). Analoghe iniziative di aggregazione territoriale, anche se in forma sperimentale, hanno iniziato a farsi strada, sempre nel territorio *metropolitano*, in termini di ristrutturazione e accorpamento di attività relative al funzionamento degli ordini professionali. Sulla stessa strada, il processo di fusione della Camera di Commercio di L'Aquila e Teramo che ha dato vita al nuovo soggetto camerale del «Gran Sasso d'Italia».

## 6. Il rapporto tra la Regione ed alcuni grandi municipi, in assenza di Città metropolitana

L'assenza di una Città metropolitana si pone, per certi versi, come un elemento di indubbia semplificazione dell'assetto degli enti locali e di relativo maggior equilibrio tra poteri, dato che questa condizione sottrae motivi di conflitti istituzionali molto evidenti in altre regioni italiane. In Abruzzo, la principale problematica, quanto a rapporti tra autonomie locali, è determinata dalla delicata relazione tra la Regione ed i due principali municipi, in ragione di contrapposti interessi di primato delle città di L'Aquila e Pescara. La prima, capoluogo della regione, è sede delle istituzioni politiche e degli uffici essenziali per il funzionamento della macchina amministrativa regionale (oltre che città universitaria e polo di eccellenza della ricerca scientifica di tipo pubblico, al centro di una apprezzabile area industriale farmaceutica e

dell'elettronica); la seconda, fulcro della conurbazione metropolitana, è baricentro delle principali funzioni di servizio, prima per demografia, dinamismo, oltre che porta d'accesso e principale *hub* d'Abruzzo (Fuschi, 2007). Pescara, come detto, da qualche anno, in esito a un referendum popolare, sta per assistere – non senza contrasti, come detto sopra – alla nascita del comune di Nuova Pescara<sup>5</sup> per fusione con i comuni suburbani di prima cintura di Montesilvano e Spoltore, dando vita a una realtà demografica di quasi 200.000 residenti, al centro di un *hinterland* ben più ampio, comprendente oltre 20 comuni con più di 350.000 abitanti. Per l'istituzione di detta nuova realtà municipale, si è resa necessaria, dopo molte oscillazioni, l'emanazione di una legge regionale *ad hoc*, la citata 26/2018, proprio per un complesso sistema di contrappesi funzionali a fronteggiare e contenere rivendicazioni campanilistiche del tutto anacronistiche e prive di reali contenuti, che hanno, tuttavia, portato alla contemporanea approvazione della pure citata lr 28/2018 per L'Aquila Capoluogo. Un provvedimento, quest'ultimo, da subito apparso privo di ancoraggio a idonee argomentazioni tecniche, oltre che sprovvisto di copertura finanziaria, al punto da essere prima osservato dal governo e poi bocciato, in quanto riconosciuto come incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza 227/2019 (Fuschi e Cilli, 2018).

Una contrapposizione urbana, quella tra L'Aquila e Pescara, che va oltre il proprio riferimento territoriale per proporsi come icona della più ampia e storica dualità regionale, poggiante sulla marcata contrapposizione tra ambito costiero e aree interne, solo parzialmente scalfita dal ruolo delle altre città medie<sup>6</sup>, non sempre in grado di esprimere una solida tenuta territoriale e profili relazionali maturi.

## 7. L'Abruzzo alla prova della pandemia: criticità di sistema nella gestione sanitaria e sociale

L'evento pandemico ha rappresentato, per l'Abruzzo, un vero *stress test*, cui è stato sottoposto l'intero assetto istituzionale locale, mostrando tutti i limiti strutturali di un sistema (insufficienza di risorse economiche, strumentali ed umane) segnato da una storica scarsa capacità di programmazione e da limiti gestionali ascrivibili alla inadeguata macchina operativa.

In primo luogo, la pandemia da Covid-19 ha avuto il *merito* di evidenziare il ruolo vitale delle strutture sanitarie periferiche (specie quelle di aree marginali ed interne), della cui strategicità,



ormai, tutti sembrano aver preso coscienza, ben oltre l'utilità contingente. A fronte della virulenza del contagio manifestatasi durante i tre picchi epidemici<sup>7</sup>, si sono infatti registrati rilevanti problemi sistemici, aggravati dal pesante depotenziamento della sanità territoriale del servizio sanitario regionale, appena uscito (2019) da un lungo commissariamento che ha imposto tagli, riduzioni, accorpamenti, disinvestimento nelle spese per il personale, determinando, tra gli altri: lo smantellamento della rete dei piccoli ospedali, specie nelle aree interne e montane (che, nell'emergenza si sono rivelati fondamentali presidi di frontiera e *camere di compensazione*, permettendo ai grandi nosocomi di reggere l'onda d'urto dei ricoveri nelle terapie intensive) e l'adozione di politiche sanitarie sbilanciate verso gli operatori privati, con disinvestimenti su qualità e sicurezza delle RSA e case di riposo (queste ultime, in Abruzzo come altrove, *clusters* preferenziali di diffusione del virus).

Tra le decisioni di spesa sanitaria di natura emergenziale assunte dalla Regione, di concerto con le ASL locali, tuttavia, devono registrarsi:

- a) la rapida ristrutturazione radicale di un'ala del vecchio polo ospedaliero di Pescara, riconvertita in COVID Hospital;
- b) la riattivazione, a L'Aquila, del padiglione ex Pronto soccorso dell'ospedale allestito nel post sisma e di supporto al G7 del 2009, anch'esso dedicato all'emergenza COVID;
- c) la parziale conversione a reparti COVID di alcuni ospedali minori (Atessa, Atri, Popoli, Tagliacozzo), già considerati come presidi territoriali di base in un quadro deficitario;
- d) la collaborazione strutturale, nel processamento dei tamponi e nel costante monitoraggio e studio, a supporto delle ASL, del Centro studi e tecnologie avanzate (CAST) dell'Università d'Annunzio e del prestigioso Istituto zooprofilattico di Teramo.

A fronte della gestione molto centralizzata del governo, anche in Abruzzo non sono mancati momenti di incomprensione e contrasto (come nel dicembre 2020, laddove un'ordinanza regionale, poi impugnata e dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, avrebbe contraddetto restrizioni statali fondate su dati epidemiologici), dovuti, da una parte, alla straordinarietà di un periodo lungo e incerto, caratterizzato dal continuo recepimento dei numerosi provvedimenti governativi, contrassegnati da restrizioni e da attività emergenziali, e, dall'altra, alla difficoltà di mettere in campo, con celerità, soluzioni idonee (in assenza di un Piano regionale di gestione pandemica

efficace ed aggiornato), finendo per generare sovrapposizioni e ritardi e con essi minare l'efficacia delle stesse strategie di contenimento della pandemia (scarsità di tamponi, di dispositivi di protezione individuali, di personale specializzato)<sup>8</sup>. Non meno, la gestione della pandemia ha segnalato come la capacità di comunicazione delle istituzioni attraverso nuovi canali informativi (*social*) sia stata percepita più efficace di quanto non lo sia stata poi in realtà. Ciò ha avvantaggiato i comuni, enti locali di prossimità al cittadino, che hanno dimostrato maggiore abilità nell'utilizzo di tali canali utili nel veicolare notizie in tempo reale, oscurando così la visibilità di una istituzione più grande, meno reattiva, oltre che più distante, come la Regione.

Il bisogno di rincorrere e bilanciare la percezione positiva del ruolo dei comuni, ben oltre le prerogative istituzionali, ha spinto anche la Regione Abruzzo (sempre nella primavera 2020) a legiferare (e a emanare bandi) per individuare misure di sostegno economico rivolte alle fasce di reddito meno capienti e alle imprese più o meno direttamente colpite dalle restrizioni del *lockdown*. Tuttavia, proprio l'annosa questione degli aiuti destinati a famiglie, imprese, operatori economici dei settori più colpiti (terziario su tutti) ha fatto registrare una delle principali *impasse* dell'ente Regione che, diversamente da quanto annunciato con enfasi mediatica e nonostante il buon numero di adesioni conseguito, ha erogato in tempi accettabili solo una piccola parte di quanto avrebbe dovuto stanziare, mancando di soddisfare diverse e legittime aspettative.

## 8. Conclusioni

L'Abruzzo ha recepito la riforma Delrio in maniera timida e massimalista, proponendo la riallocazione delle funzioni provinciali in chiave sostanzialmente centralistica e mancando di incentivare processi di associazionismo comunale, tanto necessari in una regione caratterizzata da una polverizzazione del sistema insediativo, con oltre l'80% dei comuni al di sotto della soglia demografica di 2.000 abitanti. Eppure, la lr 32/2015 aveva prospettato un progetto di razionalizzazione e di più ampio riordino territoriale, volto a incentivare efficaci processi di aggregazione riconducibili a potenziali ambiti ottimali, sottovalutando, nei fatti, il tema della idonea individuazione di ambiti di area vasta e finendo per identificarli, banalmente, con le ripartizioni amministrative dei territori delle quattro province storiche.



Tuttavia, a fronte di una sostanziale inerzia riformatrice – amplificatasi con riferimento al dibattito sull'autonomia differenziata, laddove la Regione, nell'ultimo biennio, non è stata in grado di esprimere una propria posizione, né tanto meno una credibile proposta politica – non sono mancati segnali dal basso, ad opera della società civile regionale, in ottica di razionalizzazione e semplificazione, o ancora in ottica di fusione amministrativa su base referendaria, con la istituzione (ancora in via di definizione) del comune di Nuova Pescara, riferibile alla più grande area urbana regionale; non meno propositiva, per certi versi, la stessa Regione con il «Piano di razionalizzazione delle società partecipate».

L'auspicio per l'Abruzzo, allora, è di ripartire con coraggio proprio da tali segnali, ma non meno dalle visioni programmatiche e dai lungimiranti propositi rintracciabili sin dalla l.r. 143/97, fino alla 32/15 (oltre che in una serie di proposte consiliari avanzate in capo alla definizione di enti di area vasta, anche dietro sollecitazioni e proposte di natura soprattutto accademica), per operare una seria riorganizzazione amministrativa regionale, davvero necessaria per un territorio profondamente squilibrato, strutturato su ambiti forti, spazialmente contenuti e per lo più conurbati, e ambiti deboli, molto estesi, cantonalizzati nella struttura insediativa e pesantemente condizionati dalla severa struttura geo-morfologica, con conseguente debole tenuta della portata demografica. Dunque, proprio dal riordino amministrativo regionale può avviarsi il riscatto di un territorio non più sostenibile nella sua struttura duale, pena la precarietà del suo stesso futuro percorso di sviluppo.

### Riferimenti bibliografici

- Cilli Aldo (2016), *La gerarchia funzionale del sistema urbano regionale e l'articolazione territoriale del sistema insediativo*, in Roberto Mascarucci e altri, *Abruzzo 2020. Il sistema urbano regionale*, Quaderno 2, Pescara, Sala, pp. 24-33.
- Cilli Aldo (2020), *Una visione strategica di ristrutturazione del territorio. Il caso dell'Abruzzo*, in «EyesReg», 4, pp. 200-206.
- Donolo Carlo (2008), *Transizione verso territori capaci*, in «Rivista di Sociologia del Lavoro», 109, pp. 25-42.
- Fabrizzi Federica (2017), *L'attuazione della legge Delrio nelle Regioni del Sud*, in «Le Regioni», 5, pp. 953-980.
- Fuschi Marina (a cura di) (2006), *Per una regione medioadriatica. Città, territorio, economia*, Milano, Angeli.
- Fuschi Marina (2007), *Pescara: tra vantaggi di posizione e dinamismo urbano*, in «L'Universo», 5, pp. 612-628.
- Fuschi Marina e Aldo Cilli (2018), *La conurbazione Centro Adriatica abruzzese: una piccola «metropoli» di rango sovra regionale*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie geografiche», 16, pp. 543-552.
- Fuschi Marina e Aldo Cilli (2020), *Ipotesi di riorganizzazione degli enti locali in Abruzzo, secondo una lettura funzionale*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 469-477.
- Fuschi Marina e Fabrizio Ferrari (2015), *L'Abruzzo*, in Francesco Dini e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 42-43 e 92-95.
- Fuschi Marina e Fabrizio Ferrari (2017), *L'Abruzzo «oltre» la proposta di riordino istituzionale. Le ragioni del territorio*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S]radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 43-51.
- ISSIRFA-CNR (2018), *Gli Enti Locali dopo la «Legge Delrio» e le leggi regionali di attuazione*, Roma.
- Landini Piergiorgio (2013), *Il «ritaglio» amministrativo nell'evoluzione territoriale dello Stato italiano*, in Michele Castelnuovi (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana (e-book), pp. 125-138.
- Mascarucci Roberto, Aldo Cilli e Luisa Volpi (2014), *Abruzzo 2020. Visione strategica del territorio regionale*, Quaderno 1, Pescara, Sala.
- Mascarucci Roberto, Aldo Cilli, Francesca Garzarelli e Donato Piccoli (2016), *Abruzzo 2020. Il sistema urbano regionale*, Quaderno 2, Pescara, Sala.
- SOMEA (1987), *Atlante economico e commerciale d'Italia*, Roma, Levi.

### Note

<sup>1</sup> Poco nel solco di quanto fissato dal comma 85 della legge 56/14, essa tratteggia funzioni fondamentali ancora attribuibili all'area vasta: pianificazione territoriale di coordinamento, tutela dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, e controllo in materia di trasporto privato, coerente con la programmazione regionale, costruzione e gestione delle strade provinciali, regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; gestione dell'edilizia scolastica; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio (ivi incluse anche le funzioni di tutela delle minoranze linguistiche).

<sup>2</sup> Molto più puntuale ed indicativo è l'elenco delle competenze ri-attribuite alla Regione di cui all'art. 3 della l.r. 32/2015, ovvero di funzioni in materia di: valorizzazione dei beni culturali e biblioteche di Enti locali e di interesse locale; espropriazione per pubblica utilità (salvo quelle collegate all'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province di cui alla l. 56/2014); agricoltura e forestazione; risorse idriche e di difesa del suolo, di cui all'art. 7 della l.r. 72/1998; vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, fatte salve le competenze spettanti ai Comuni; formazione e orientamento professionale; industria, artigianato e commercio; caccia e pesca nelle acque interne; ristoro dei danni provocati alle produzioni agricole ed alla zootecnia dalla fauna selvatica; protezione della flora e della fauna; servizi sociali salvo che per le funzioni trasferite ai Comuni; emigrazione; edilizia residenziale pubblica; energia, comprese le funzioni di controllo degli impianti termici; attività estrattive; protezione civile; tutela ambientale; turismo, eccetto che per le funzioni trasferite ai Comuni.

<sup>3</sup> Per l'Abruzzo, sono cinque le aree pilota individuate: Basso



Sangro-Trigno, Valfino-Vestina, Valle Roveto, Subequana, Alto Aterno-Gran Sasso-Laga.

<sup>4</sup> SOMEA, 1987; lr 143/1997; Mascarucci e altri, 2016.

<sup>5</sup> Alla data di revisione del presente contributo, con legge regionale del 28 febbraio 2023, sono stati ridefiniti data e nome della nuova realtà municipale, la cui istituzione è stata rinviata al 2027 con il solo nome di «Pescara», eliminando l'attributo «Nuova».

<sup>6</sup> Oltre ai due capoluoghi provinciali di Teramo e Chieti – quest'ultimo però decisamente avvantaggiato dall'assetto conurbativo con il capoluogo adriatico – le città di Avezzano, Sulmona, Lanciano, tutte al vertice di storiche sub-regioni progressivamente indebolite da processi demografici e dinamiche economiche involutive.

<sup>7</sup> Già nella primavera 2020 erano emerse gravi criticità di ordine sanitario, tanto che l'Abruzzo era stata: *a*) l'unica, tra le regioni del Centro-Sud (Marche a parte), ad aver registrato (20 settembre 2020) un tasso di 36 decessi ogni 100.000 abitanti,

pari alla metà di quello medio nazionale, ma tre volte più alto della media del Sud Italia ed anche di quella del Centro; *b*) una delle regioni con tasso di letalità del virus più elevato che, per valori standardizzati a 100 su quello della Lombardia, la poneva al VI posto in graduatoria, dietro solo alle regioni del focolaio del Nord-Ovest (Lombardia, Liguria e Piemonte) e delle Marche (*cluster* di Pesaro); *c*) la regione del Centro-Sud con il maggior tasso di incidenza di contagiati, 308 ogni 100.000 abitanti.

<sup>8</sup> Su base regionale, il modello operativo di gestione della crisi, replicando quello nazionale, si è fondato su un organo decisionale di gestione dell'emergenza formato dal decisore politico (Presidenza della Giunta regionale e Assessore alla sanità), dai vertici della struttura regionale di Protezione civile, dal Comitato tecnico-scientifico regionale, dai responsabili delle quattro ASL. Tale modello si è rivelato poco efficace per una parcellizzazione delle decisioni che ha moltiplicato conflitti di competenze, come nel caso delle relazioni con l'Azienda regionale del trasporto pubblico.