

La Strategia Nazionale per le Aree Interne e nuovi assetti istituzionali

AREA ALTO ATERNO GRAN SASSO LAGA

Analisi delle soluzioni intercomunali proposte

(4 marzo 2020)

Sintesi della diagnosi

I comuni dell'area interna hanno vissuto esperienze associative nell'ambito di tre diverse comunità montane e in unioni di comuni di più recente costituzione. In occasione del percorso SNAI, i sindaci hanno tracciato la riorganizzazione di alcune gestioni associate a partire da cui, nel medio – lungo periodo, concretizzare una governance unitaria dell'area. Il punto di partenza sono le convenzioni che regolano l'associazione delle due funzioni fondamentali: protezione civile, con la creazione di una rete di coordinamento delle emergenze, e catasto, mediante l'istituzione di uno sportello unico d'area. La pianificazione delle attività di protezione civile e l'unificazione della gestione dei servizi catastali rispondono alle esigenze di ricostruzione post sisma, secondo modalità analoghe a quelle attuate nella contigua area Valfino-Vestina. Saranno inoltre attivati, sempre tramite convenzione, ulteriori servizi a sostegno dei risultati di strategia: il servizio per la programmazione e progettazione e il piano intercomunale di recupero e la messa in sicurezza del patrimonio edilizio. Le scelte di gestione associata appaiono dunque coerenti con gli obiettivi della Strategia dell'area interna. Una convenzione generale regola la collaborazione tra i comuni per l'attuazione della Strategia con l'attivazione della "Rete di azione Alto Aterno-Gran Sasso-Laga" che metterà in atto azioni concrete per una migliore gestione dei servizi essenziali e in direzione dello sviluppo socio-economico dell'area. Le convenzioni sono state approvate da tutti i comuni interessati tra dicembre 2019 e febbraio 2020 e sono attualmente in corso di sottoscrizione; il requisito associativo può conseguentemente ritenersi assolto.

1. Analisi dei comuni dal punto di vista strutturale

La quinta Area interna della Regione Abruzzo¹, costituita da 15 comuni tra le province di Teramo e L'Aquila, conta nel complesso 34.188 abitanti. Tutti i comuni rientrano nel cosiddetto "cratere sismico" e sono in gran parte interessati dalla disciplina della gestione associata obbligatoria delle funzioni e servizi. Il territorio si distribuisce su più sub-aree, morfologicamente separate dalla catena montuosa del Gran Sasso. La perimetrazione dell'area è legata agli eventi sismici verificatisi negli scorsi anni, quindi ai rischi elevati in ambito sismico e, per alcune zone, idrogeologico. Il territorio condivide altre debolezze in termini di marginalità economica e sociale, carenza di imprenditorialità, abbandono, accessibilità dei servizi. Si riscontrano in particolare problemi di mobilità tra gli stessi comuni dell'area e verso i centri più grandi. Prima della definizione del nuovo contesto associativo, l'area strategica non coincideva esattamente con l'area progetto, per il coinvolgimento di diversi comuni esterni all'area.

¹ Cfr. DGR Regione Abruzzo n. 613 del 2016 e DGR Regione Abruzzo n. 458 del 2017

| Comune | Popolazione Residente (Istat 2017) | Superficie (Kmq) | Densità Abitativa (ab/Kmq) | Altitudine (slm) |
|----------------------|------------------------------------|------------------|----------------------------|------------------|
| Campoli | 7.176 | 73,43 | 97,73 | 393 |
| Campotosto | 537 | 51,73 | 10,38 | 1.420 |
| Capitignano | 684 | 30,64 | 22,32 | 916 |
| Civitella del Tronto | 5.036 | 77,74 | 64,78 | 589 |
| Colledara | 2.161 | 18,01 | 119,99 | 430 |
| Cortino | 652 | 62,95 | 10,36 | 982 |
| Crognaleto | 1.267 | 124,30 | 10,19 | 835 |
| Fano Adriano | 288 | 35,77 | 8,05 | 745 |
| Montereale | 2.520 | 104,42 | 24,13 | 945 |
| Montorio al Vomano | 8.105 | 53,57 | 151,31 | 263 |
| Pietracamela | 263 | 44,48 | 5,91 | 1.005 |
| Rocca Santa Maria | 516 | 61,80 | 8,35 | 1.073 |
| Torricella Sicura | 2.635 | 54,38 | 48,45 | 437 |
| Tossicia | 1.380 | 27,14 | 50,85 | 409 |
| Valle Castellana | 968 | 131,76 | 7,35 | 625 |
| Totali/Medie | 34.188 | 952 | 35,91 | 738 |

Tabella 1 – Caratteristiche dei Comuni appartenenti all'area progetto

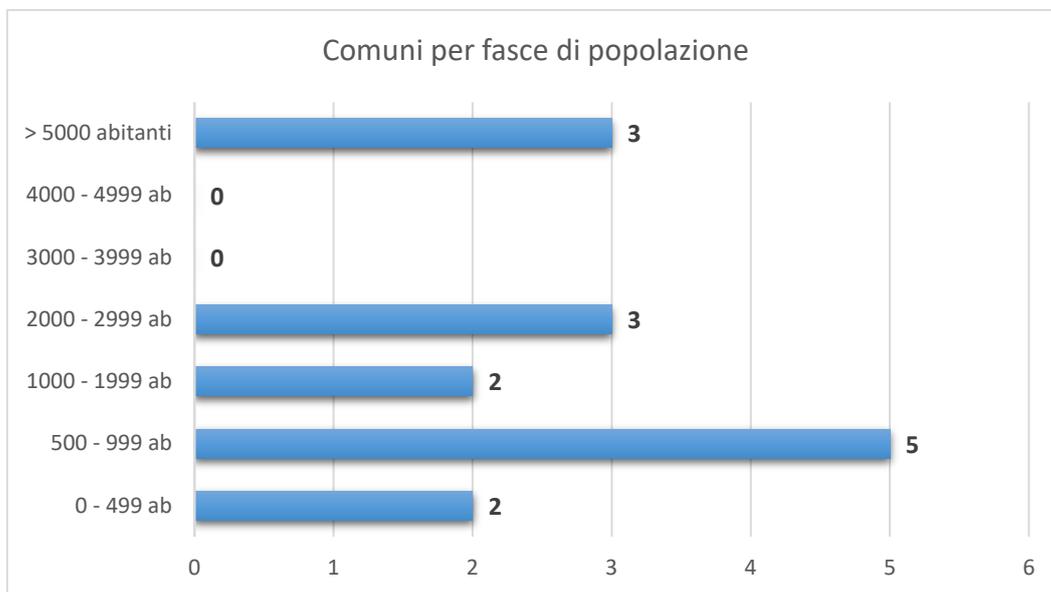


Grafico 1 – Popolazione residente dei Comuni appartenenti all'area progetto (Fonte: Censimento ISTAT 2017)

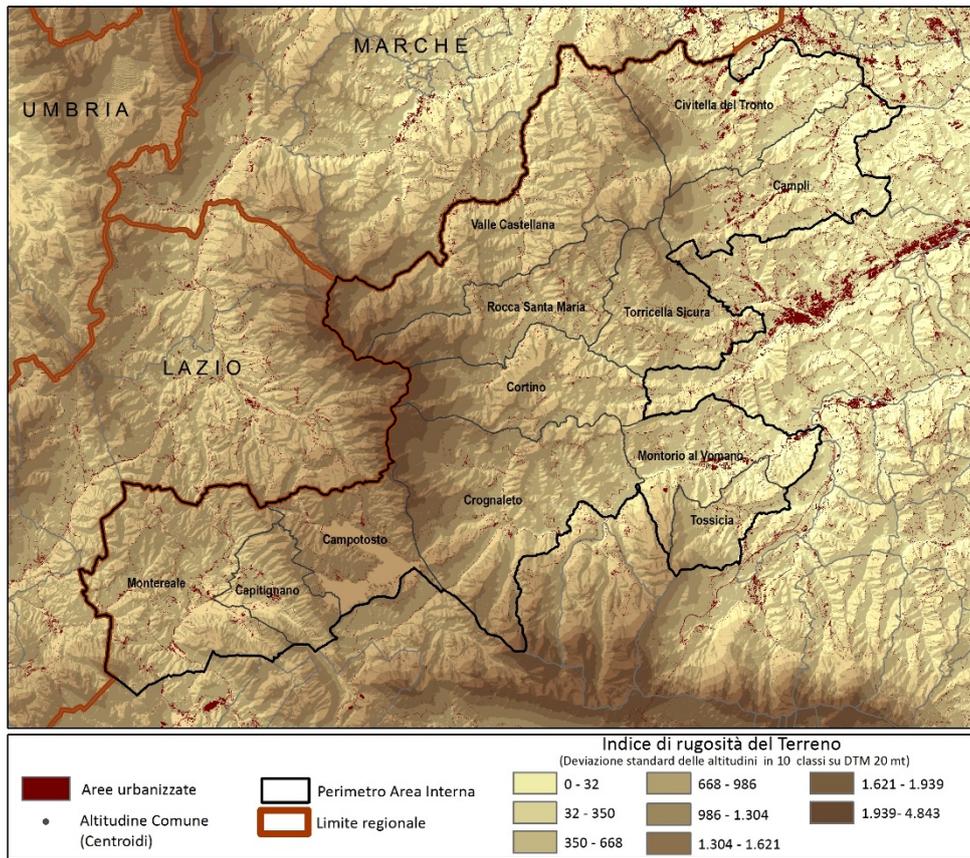


Figura 1 – Area interna Alto Aterno Gran Sasso Laga

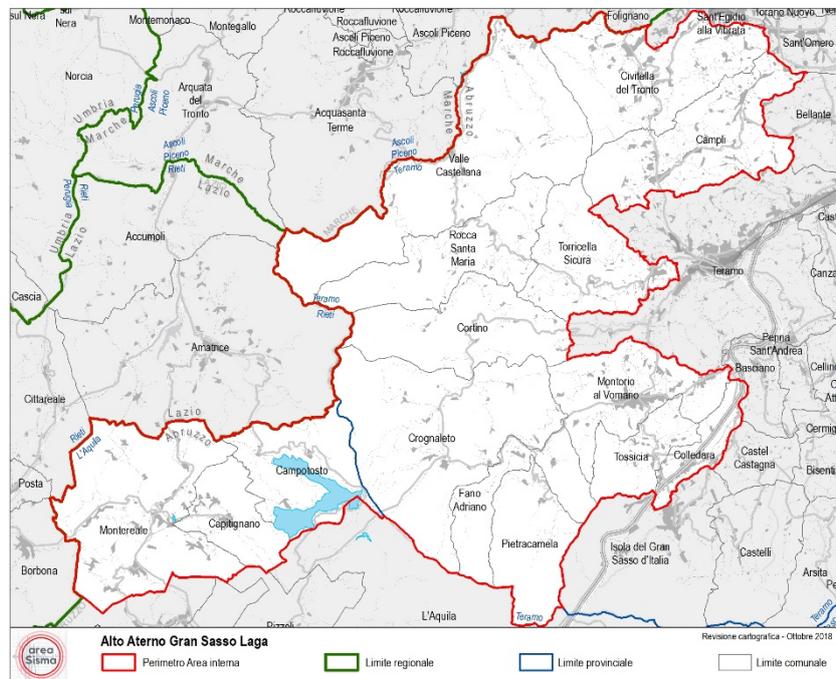


Figura 3 – Sistema Intercomunale

2. Potenziali impatti delle policy di riordino territoriale della regione sul requisito associativo

A livello regionale la materia è disciplinata dalla Legge Regionale n. 1 del 9 gennaio 2013 e dalla Legge Regionale n. 32 del 20 ottobre 2015.

Con la prima legge la Regione Abruzzo individua le dimensioni territoriali ottimali e omogenee per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti a comunità montane, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti negli altri casi, mediante unioni, o mediante convenzioni. Le dimensioni territoriali si applicano anche ai comuni, con popolazione fino a 1.000 abitanti, che scelgono di costituire una unione di comuni, oppure scelgono di stipulare una o più convenzioni tra comuni, di durata almeno triennale, per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti.

Con la legge regionale n. 32 del 2015, in attuazione delle disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, la Regione Abruzzo delinea il complessivo processo di riordino e riallocazione delle funzioni amministrative nel proprio territorio, individuando le dimensioni ottimali per l'esercizio delle medesime funzioni amministrative. La Regione si impegna a stabilire premialità per promuovere e incentivare gestioni associate di servizi. Nei limiti delle disponibilità di bilancio vengono altresì destinate risorse finanziarie in favore degli enti locali e delle unioni che assumono alle proprie dipendenze personale delle comunità montane, interessate dal processo di riordino istituzionale.

La legge regionale n. 1 del 14 gennaio 2020 proroga i termini di definitiva liquidazione delle comunità montane, non costitutesi in unioni montane, al dicembre 2023.

3. Analisi delle forme associative e valutazione del requisito

Il percorso avviato in ambito SNAI ha permesso ai sindaci di avviare una progressiva riorganizzazione del sistema delle gestioni associate in direzione di una governance organica dell'area. Analizzando la situazione esistente e facendo tesoro dell'esperienza già avviata in altre aree, i sindaci hanno stabilito di associare funzioni con forte attinenza alla realizzazione della Strategia e rilievo per la ricostruzione post sisma. Sono associate le funzioni protezione civile e catasto, con la costituzione di una rete delle emergenze e di uno sportello unico associato per il catasto. Si attivano inoltre un servizio associato per la programmazione e la progettazione ed un piano intercomunale per il recupero e la messa in sicurezza del patrimonio edilizio. La formalizzazione delle gestioni associate è avvenuta mediante convenzioni. Una convenzione generale regola i rapporti tra gli enti per la realizzazione dei comuni obiettivi di attuazione della Strategia di area. Le convenzioni sono state tutte approvate tra dicembre 2019 e febbraio 2020, attualmente è in corso la firma da parte dei comuni. Il requisito associativo può pertanto ritenersi assolto.

L'associazione della funzione protezione civile ha l'obiettivo di garantire un presidio diffuso sul territorio, unitarietà di risposta ad eventi calamitosi e un uso di tutte le risorse per il superamento delle emergenze, con particolare attenzione agli aspetti di accessibilità del territorio. Sarà definito un piano di coordinamento delle emergenze e costituita la rete per il coordinamento del volontariato, sul modello attuato nell'area interna Valfino Vestina. A tal fine, oltre al monitoraggio della situazione in essere, saranno predisposti piani intercomunali per ciascuna sub-area (Alto Aterno, Gran Sasso e Monti della Laga) e attivati mirati percorsi formativi. Lo sportello unico per la gestione in forma associata della funzione catasto richiederà un lavoro preliminare di digitalizzazione dei servizi attualmente svolti ai vari uffici comunali, la creazione di una banca dati unitaria, l'omogeneizzazione delle procedure, un piano di comunicazione. Il servizio associato programmazione e progettazione mira a valorizzare le risorse territoriali attraverso la crescita di competenze sulla programmazione e progettazione per l'attrazione di nuove risorse europee e la costituzione di reti di partenariato. L'obiettivo è anche quello di creare un quadro di riferimento e accompagnamento per le gestioni associate che l'area intende realizzare e favorire il riordino territoriale tra i comuni. Lo sviluppo associato di un piano intercomunale di recupero del patrimonio edilizio sarà realizzato attraverso una preliminare stesura di linee guida basate su una puntuale raccolta, aggiornamento e monitoraggio di dati, a cui seguirà la definizione del piano che per ogni comune definisca le azioni da mettere in campo per mettere

in sicurezza, restaurare, recuperare, tutelare e valorizzare il tessuto storico di riferimento. La convenzione per la gestione associata dell'attuazione della Strategia di area interna mira a consolidare il lavoro di rete per il potenziamento dei servizi essenziali e per la realizzazione del progetto integrato di sviluppo locale delineato a livello strategico.

In passato buona parte dei comuni dell'area ha condiviso, con altri comuni esterni, l'appartenenza alle tre comunità montane: Comunità Montana Gran Sasso (sei comuni dell'area e comuni esterni dell'Area Valfino Vestina), Comunità Montana della Laga (sei comuni dell'area) e Comunità Montana Montagna di L'Aquila (tre comuni dell'area e molti altri esterni). I comuni hanno inoltre aderito a due unioni di comuni, di cui una tuttora in corso di definizione. Nello specifico:

- Unione di comuni montani della Laga, formata da cinque comuni dell'area interna (Campi, Cortino, Rocca Santa Maria, Torricella Sicura, Valle Castellana);
- Unione di comuni Valle Siciliana, istituita nel 2016 dall'esperienza della comunità montana Gran Sasso, formata da quattro comuni, di cui due dell'area interna (Colledara e Tossicia) e due appartenenti all'area interna Valfino Vestina.

Tutti i comuni, tranne Colledara, appartengono al Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga.

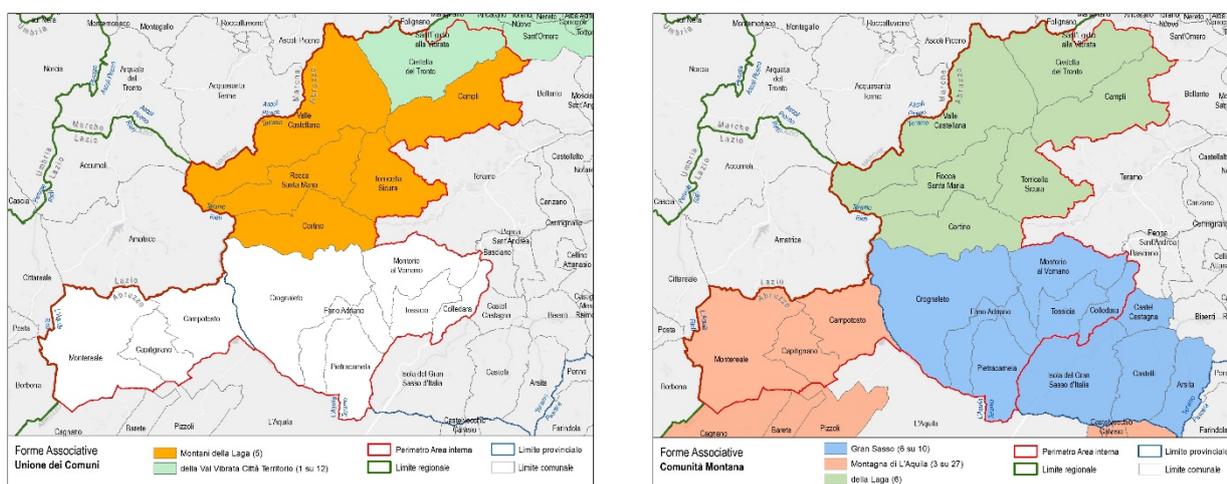


Figura 4 – Forme Associative – Unione dei Comuni e Comunità Montane

| Unione di Comuni | Comuni | Abitanti residenti nei Comuni area progetto | Funzioni/Servizi associati |
|-------------------------------------|--|---|--|
| Unione di comuni montani della Laga | Campoli, Cortino, Rocca Santa Maria, Torricella Sicura, Valle Castellana (in area progetto) | 11.947 | Ufficio Servizi sociali Ufficio Ragioneria e personale Centrale Unica di Committenza |
| Unione di comuni Valle Siciliana | Colledara, Tossicia (in area progetto), Castelli e Castel Castagna (fuori area progetto e appartenenti all'area interna Valfino Vestina) | 3.541 | In corso di definizione |
| Comunità Montana Gran Sasso | Colledara, Crognaleto, Fano Adriano, Montorio al Vomano, Pietracamela, Tossicia (in area progetto), Arsita, Castel Castagna, Castelli, Isola del Gran Sasso d'Italia (fuori area progetto e appartenenti all'area interna Valfino Vestina) | 13.464 | Protezione civile Servizi sociali Sicurezza Piccola progettazione |

| | | | |
|---------------------------------------|---|--------|--|
| Comunità Montana della Laga | Campoli, Civitella del Tronto, Cortino, Rocca Santa Maria, Torricella Sicura, Valle Castellana (in area progetto) | 16.983 | Servizi sociali Servizi ambientali Servizio di sicurezza Servizio D.D.D. Servizio Indennità compensativa |
| Comunità Montana Montagna di L'Aquila | Campotosto, Capitignano, Montereale (in area progetto); numerosi comuni fuori area progetto | 3.741 | Servizi destinati alla generalità dei cittadini Servizi Domiciliari Servizi Residenziali Servizi Socio Sanitari |

Tav. 1 – Unioni di comuni e Comunità Montane attive nell'area progetto e funzioni associate

4. La soluzione associativa adottata: coerenza con la strategia, potenzialità, criticità e operatività

La Strategia di area è centrata sulla valorizzazione delle ricchezze del patrimonio naturale e sul superamento degli ostacoli ad un pieno sviluppo secondo i pilastri: scuola, salute, mobilità e sviluppo locale. L'obiettivo è rendere il territorio maggiormente attrattivo, sia per la popolazione residente che per i fruitori esterni. Le scelte associative appaiono di supporto alla Strategia, tenendo in considerazione soprattutto l'impegno alla collaborazione per la ricostruzione post-sisma e ad assicurare quindi le precondizioni per uno sviluppo dell'area. Il modello individuato per l'associazione della funzione protezione civile conferma il ruolo chiave che assume la gestione ottimale della rete infrastrutturale per la risposta tempestiva alle situazioni di emergenza, individuando forme di pianificazione e coordinamento generale, a partire dalle situazioni specifiche di ciascuna sub-area. L'allineamento e la digitalizzazione delle attività di sportello catastale è rilevante per offrire un servizio omogeneo e rispondente ad adeguati livelli di qualità ed efficacia. Contribuirà in particolare a creare una vista di insieme che consentirà, ad esempio, l'individuazione di terreni o di patrimonio pubblico o privato inutilizzato per favorire l'attuazione di alcune linee della strategia mirate alla crescita occupazionale e allo sviluppo economico. L'associazione della funzione programmazione e progettazione rafforza e consolida lo stesso progetto strategico, favorendo lo sviluppo di competenze e capacità amministrative per l'attivazione di progettualità, risorse e opportunità in ambito europeo. Anche la creazione in forma associata di un piano intercomunale di recupero del patrimonio edilizio permetterà di accumulare conoscenze indispensabili per l'efficacia delle iniziative di ricostruzione, promozione e riqualificazione dell'area, coniugando gli obiettivi di ricostruzione fisica dei luoghi quali centri e nuclei storici, con il percorso di mitigazione dei rischi naturali e la parallela azione di rilancio economico, sociale e identitario dell'area. Apprezzabile è la scelta di rafforzare l'attività attraverso la formalizzazione delle attività di gestione associata della Strategia di area. In considerazione delle attività poste in campo e della previsione di una più generale riorganizzazione dei servizi in senso unitario, l'approccio strategico all'associazionismo può rafforzarsi su fattori abilitanti e trasversali, ad esempio prevedendo l'unificazione della funzione ICT. Nell'immediato, occorre considerare che la prevista associazione di funzioni, come il catasto, renderà di per sé necessari interventi di riorganizzazione in senso digitale dei servizi. Armonizzare strumenti e attività che ruotano attorno alla funzione ICT introduce elementi di facilitazione nei processi di innovazione e riorganizzazione amministrativa che possono rendere i comuni maggiormente protagonisti dei cambiamenti in atto.

L'area interna sembra nel complesso aver posto le premesse per la costruzione di un'aggregazione associativa permanente e per il suo progressivo allargamento ad altri settori.

Elenco convenzioni disponibili e fonti documentali

- Bozza schemi di convenzione:
- ✓ Convenzione per l'esercizio in forma associata delle azioni previste nella strategia dell'area interna "Alto Aterno-Gran Sasso-Laga" della regione Abruzzo
- ✓ Convenzione disciplinante l'esercizio in forma associata della rete di coordinamento delle emergenze dell'area interna "Alto Aterno-Gran Sasso-Laga"
- ✓ Convenzione disciplinante l'esercizio in forma associata di uno sportello per la gestione del servizio catastale dell'area interna "Alto Aterno-Gran Sasso-Laga"
- ✓ Convenzione disciplinante la redazione in forma associata del piano intercomunale di recupero e messa in sicurezza del patrimonio edilizio dell'area interna "Alto Aterno-Gran Sasso-Laga"
- ✓ Convenzione disciplinante l'esercizio in forma associata del servizio per la programmazione e progettazione dell'area interna "Alto Aterno-Gran Sasso-Laga"

Atti (delibere) relativi

| DELIBERAZIONI DI CONSIGLIO | | | | | |
|----------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---|
| | Esercizio associato azioni SNAI | Rete Emergenze | Gestione Catastale | Piano di recupero | Servizio Programmazione e progettazione |
| CAMPOTOSTO | n. 12 del 27.12.2019 | n. 13 del 27.12.2019 | n. 15 del 27.12.2019 | n. 16 del 27.12.2019 | n. 14 del 27.12.2019 |
| CAPITIGNANO* | n. 24 del 20.12.2019 | | | | |
| MONTEREALE* | n. 37 del 19.12.2019 | | | | |
| CAMPLI* | n. 22 del 30.12.2019 | | | | |
| CIVITELLA DEL TRONTO* | n. 49 del 27.12.2019 | | | | |
| COLLEDARA* | n. 35 del 19.12.2019 | | | | |
| CORTINO | n. 16 del 28.12.2019 | n. 16 del 28.12.2019 | n. 17 del 28.12.2019 | n. 19 del 28.12.2019 | n. 18 del 28.12.2019 |
| CROGNALETO* | n. 54 del 30.12.2019 | | | | |
| FANO ADRIANO* | n. 43 del 23.12.2019 | | | | |
| MONTORIO AL VOMANO | n. 52 del 23.12.2019 | n. 53 del 23.12.2019 | n. 54 del 23.12.2019 | n. 55 del 23.12.2019 | n. 56 del 23.12.2019 |
| PIETRACAMELA* | n. 26 del 27.12.2019 | | | | |
| ROCCA SANTA MARIA* | n. 02 del 28.01.2020 | | | | |
| TORRICELLA SICURA | n. 43 del 16.12.2019 | n. 44 del 16.12.2019 | n. 45 del 16.12.2019 | n. 46 del 16.12.2019 | n. 47 del 16.12.2019 |
| TOSSICIA* | n. 51 del 20.12.2019 | | | | |
| VALLE CASTELLANA* | n. 01 del 22.02.2020 | | | | |

* I comuni contrassegnati hanno approvato tutti gli schemi convenzionali con un unico atto.