

La fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore: una breve ricognizione dello stato dell'arte per stimolare un dibattito giuspubblicistico consapevole.

di Fabio Masci*

31 gennaio 2024

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La disciplina costituzionale del processo di fusione. – 3. La normativa statale in materia di fusione di Comuni. – 4. La normativa della Regione Abruzzo in materia di fusione di Comuni. – 5. Il processo di fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. – 6. Brevi considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il 1° gennaio 2027 sarà istituito il nuovo Comune di Pescara.

L'istituzione sarà l'esito del processo di fusione che coinvolge gli attuali Comuni di Pescara¹, Montesilvano² e Spoltore³.

L'obiettivo del mutamento istituzionale è quello di accorpare realtà che non presentano soluzioni di continuità dal punto di vista territoriale e che sono storicamente oggetto di integrazione politica, economica, e sociale.

Si tratta della più grande fusione mai realizzata in Italia, che interessa un'area urbana di circa 95 km², entro la quale risiedono poco meno di 200 mila abitanti e che ogni giorno registra l'ingresso di oltre 100 mila non residenti⁴.

* Avvocato, Professore a contratto e Assegnista di Ricerca di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi "G. d'Annunzio", Chieti-Pescara.

¹ Il Comune di Pescara fu istituito nel 1927, allorquando il Comune di Castellammare Adriatico, sito nella Provincia di Teramo, e il Comune di Pescara Portanuova, sito nella Provincia di Chieti, si fusero tra loro. Il nuovo Comune fu contestualmente elevato a capoluogo di Provincia. Nella Provincia di Pescara furono trasferiti, dalla Provincia di Teramo, tutti i Comuni dell'area Vestina (ovverosia quelli del circondario di Penne, ad eccezione di quelli del mandamento di Bisenti) e, dalla Provincia di Chieti, tutti i Comuni del versante nord-occidentale della Maiella.

² Il Comune di Montesilvano fu istituito nel 1861. Nel 1904 la frazione di Cappelle (oggi Cappelle sul Tavo) si scorporò, dando vita al Comune omonimo. Nel 1922 si scorporò anche la frazione di Montesilvano Marina, la quale, mantenendo la propria denominazione, andò a costituire un Comune autonomo. Già nel 1928, però, il Comune di Montesilvano e quello di Montesilvano Marina si riunirono.

³ Nel 1927 il Comune di Spoltore conflui nella neonata Provincia di Pescara, cessando di appartenere a quella di Teramo; nell'anno seguente il Comune perse autonomia amministrativa perché fu accorpato a quello di Pescara, dal quale, però, fu di nuovo separato nel 1947, allorquando Spoltore tornò ad essere un Comune a sé stante.

⁴ Pescara conta 118.992 residenti (è il Comune più popoloso della Regione) ed ha una superficie territoriale di 34,33 km²; Montesilvano ne annovera 53.402 (è il terzo Comune più popoloso della

Tale processo potrebbe costituire il presupposto di ampliamenti futuri, estesi a Comuni limitrofi della Provincia di Pescara (Cappelle sul Tavo e Città Sant'Angelo) e di altre Province abruzzesi (Francavilla al Mare e San Giovanni Teatino della Provincia di Chieti e Silvi della Provincia di Teramo).

Del resto, Pescara, Montesilvano e Spoltore sono parte di un'area metropolitana che trascende i confini provinciali, delimitata a nord dal Comune di Silvi, ad ovest da quelli di Loreto Aprutino e di Chieti e a sud da quello di Ortona.

Tutto lascia presagire che il nuovo Comune finirà per inglobare gli altri Comuni dell'area metropolitana, superando una frammentazione istituzionale che ha ragioni meramente campanilistiche (si consideri, d'altronde, che si è già addivenuti alla fusione delle Camere di Commercio di Pescara e di Chieti, delle rispettive organizzazioni di Confindustria, di numerosi ordini professionali e delle centrali del servizio di emergenza 118 delle due A.S.L.).

Anche perché, nel contesto di un'Unione Europea allargata agli Stati più orientali della penisola mediterranea, Pescara e la sua area metropolitana si collocano, anzitutto per ragioni geografiche, al centro degli equilibri politici ed economici dell'Adriatico italo-balcanico.

In questa dimensione, di respiro senz'altro globale, la fusione dei tre Comuni offrirà un modello organizzativo-gestionale semplificato, in grado di creare, o comunque di intercettare in maniera continuativa, opportunità che nessuna realtà preesistente avrebbe mai fatto proprie.

Queste opportunità consentiranno di dar vita ad un *welfare* innovativo, di adottare paradigmi produttivi inediti, di operare una profonda trasformazione urbanistica e infrastrutturale e di rispondere alle sfide della sostenibilità ambientale e della transizione digitale.

Il nuovo Comune, quindi, si porrà quale interlocutore privilegiato non solo a livello regionale e nazionale, ma anche europeo e internazionale:

Quella di cui si discorre è una fusione che va ben oltre la *ratio* dell'istituto, e dunque al di là dei tentativi di razionalizzazione degli assetti territoriali⁵ e di contenimento della spesa pubblica⁶.

Si configura senz'altro come attuale, allora, una ricognizione che dia conto di questo processo e che si spera inauguri approfonditi dibattiti giuspubblicistici sul tema.

Siffatta ricognizione non può che muovere dall'analisi della disciplina costituzionale e legislativa sui processi di fusione, che costituisce il punto di partenza per la comprensione di ciò che sta accadendo tra Pescara, Montesilvano e Spoltore.

Regione) e si estende su 23,58 km²; Spoltore ha 18.935 abitanti e presenta una superficie territoriale di 37,01 km².

⁵ In tema, *ex multis*, G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi*, n. 24/2012, pp. 1 ss.; F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 5 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi*, n. 2/2012, pp. 1 ss.;

⁶ A riguardo si vedano, tra gli altri, P. BILANCIA, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi*, n. 16/2012, pp. 1 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012, pp. 9 ss.; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2011, pp. 457 ss.; L. VANDELLI, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 16/2011, pp. 1 ss.

2. La disciplina costituzionale del processo di fusione

Alla più generica delle accezioni, la fusione di Comuni è l'accorpamento territoriale tra due o più Comuni contigui⁷.

Tale accorpamento dà luogo all'istituzione di un nuovo Comune e comporta la soppressione dei Comuni preesistenti⁸.

La disciplina del processo di fusione varia a seconda che i Comuni coinvolti appartengano o meno alla stessa Regione.

Qualora i Comuni oggetto di fusione si trovino in Regioni differenti, occorre fare riferimento all'art. 132, c. 2, Cost.⁹, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa in materia.

⁷ Per una ricostruzione completa dell'istituto si richiamano, a titolo meramente esemplificativo e non certo esaustivo, G. MASSARI, *I piccoli Comuni di fronte alla crisi e l'alternativa della fusione: uno sguardo critico*, in *Federalismi*, n. 6/2016, pp. 1 ss.; R. FILIPPINI – A. MAGLIERI, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2015, pp. 313 ss.; G.C. RICCIARDI, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusione di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in *Federalismi*, n. 21/2015, pp. 1 ss.; A. POGGI, *Unione e fusione di Comuni*, in F. FABRIZZI – G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, pp. 101 ss.; E. VIGATO, *Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". Quali novità all'orizzonte per i piccoli Comuni?*, in *Federalismi*, n. 21/2013, pp. 1 ss.; B. BALDI – G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 141 ss.; G. CAMPANA, *L'analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 85 ss.; A. PIRANI, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2012, pp. 37 ss.; F. POLITI, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, cit., pp. 5 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, cit., pp. 1 ss.; L. VANDELLI, *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, 1992.

⁸ Nel *genus* della "fusione" rientra quella particolare *species* di aggregazione tra Comuni che risponde al nome di "incorporazione", espressamente introdotta con la legge n. 56/2014 (art. 1, c. 130). L'incorporazione, a differenza della fusione, non dà luogo all'istituzione di un nuovo Comune e comporta l'inglobamento di un Comune all'interno di un altro Comune, con contestuale soppressione del Comune incorporato. Ad avviso di chi scrive, l'incorporazione è assoggettata alla medesima disciplina costituzionale della fusione, con la conseguenza che la competenza legislativa a disciplinare il processo di incorporazione varia a seconda che i Comuni coinvolti appartengano o meno alla medesima Regione. Nondimeno, la Corte costituzionale ha spogliato le Regioni di questa competenza, rientrando le vicende estintive di un Comune nella materia "ordinamento degli enti locali", e cioè nell'ambito di una materia di competenza esclusiva dello Stato. Per ragioni di brevità dello scritto non è possibile indugiare sul tema, si rinvia, pertanto, a G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *Federalismi*, n. 7/2015, pp. 2 ss.; C. TOMASI, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2015, pp. 446 ss.

⁹ «Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che [...] i Comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra» (art. 132, c. 2, Cost.). Per un commento alla disposizione, si rinvia a L. FERRARO, *Art. 131 – Art. 132 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, pp. 2531 ss.; M. OROFINO, *Il territorio di Regioni, Province e Comuni*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, pp. 201 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *Il distacco-aggregazione di Province e Comuni da una Regione ad un'altra dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *L'Amministratore locale*, n. 1/2002, pp. 13 ss.

Quest'ultimo esercita la competenza attribuitagli previa consultazione favorevole delle popolazioni interessate¹⁰ e sentito il parere dei Consigli regionali coinvolti.

La fusione di Comuni appartenenti alla stessa Regione ma ricompresi in Province differenti rientra nel campo di applicazione dell'art. 133, c. 1, Cost.¹¹.

Anche in ipotesi la competenza legislativa è riservata allo Stato, che la esercita su iniziativa dei Comuni e sentito il parere della Regione.

La fusione di Comuni appartenenti alla medesima Provincia è disciplinata dall'art. 133, c. 2, Cost., secondo cui «[I]a Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni»¹².

Nella specie, dunque, è la Regione ad essere titolare di competenza legislativa; l'esercizio della stessa, però, è subordinata all'acquisizione del consenso della popolazione che risiede nei Comuni oggetto di fusione¹³.

¹⁰ Sul concetto di "popolazioni interessate", così come declinato ai sensi dell'art. 132, c. 2, Cost., *ex multis*, D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle regioni nella Costituzione*, Napoli, 2014, pp. 81 ss.; T.E. FROSINI, *Da una Regione ad un'altra. Il percorso costituzionale dei Comuni*, in *Federalismi*, n. 2/2010, pp. 1 ss.; F. RATTO TRABUCCO, *Riflessioni sulla prima attuazione dell'art. 132, secondo comma, Cost., dopo sessantuno anni di vita: l'esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale e l'acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del "caso Alta Valmarecchia*, in *Istituzioni del Federalismo*, nn. 3-4/2009, pp. 603 ss.; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni: una chimera o una via percorribile?*, in *Federalismi*, n. 2/2008, pp. 1 ss.; S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008, pp. 107 ss.; M. MOTRONI, *La migrazione dei Comuni di frontiera verso le Regioni a Statuto speciale: la problematica scelta della fonte idonea a produrre l'effetto di variazione territoriale*, in *Federalismi*, n. 4/2008, pp. 1 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex art. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 417 ss.; L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, pp. 39 ss.; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, in *Cronache dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 23 novembre 2004.

¹¹ «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali [...] nell'ambito di una Regione [è stabilito] con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione».

¹² Per un commento alla disposizione, si rinvia a C. MAINARDIS, *Art. 133 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 1144 ss.; E. FERIOLI, *Art. 133 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006 pp. 2548 ss.

¹³ Sul concetto di "popolazioni interessate", così come declinato ai sensi dell'art. 133, c. 2, Cost., *ex multis*, F. GUELLA, *La discrezionalità "tecnica" della Politica (e la motivazione per relationem della legge) nell'individuazione delle "popolazioni interessate" al referendum consultivo ex art. 133 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2020, pp. 273 ss.; G. MENEGUS, *Le "popolazioni interessate" nelle variazioni territoriali dei Comuni: una questione di ragionevolezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 406 ss.; A. MITROTTI, *L'erronea confusione tra il provvedimento di modifica delle circoscrizioni comunali e la determinazione dei confini tra comuni (nota a sentenza della Corte costituzionale del 9 febbraio 2018, n. 21)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2018, pp. 1 ss.; V. DE SANTIS, *Il "polimorfismo" del concetto di popolazioni interessate nella creazione di una nuova Regione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 novembre 2011, pp. 1 ss.; L. MELICA, *Il Principato di Salerno tra referendum e Corte costituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/2011, pp. 345 ss.; R. PINARDI, *"Popolazioni interessate" e "diritto all'autodeterminazione" delle comunità locali nel procedimento di creazione di nuove Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2011, pp. 3617 ss.; M. PIAZZA, *La Corte costituzionale e il rasoio di Ockham. Riflessioni in tema di "popolazioni interessate" ex artt. 132 e 133 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2011, 3626 ss.; L. SPADACINI, *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove Regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011, pp. 1 ss.; M.

3. La normativa statale in materia di fusione di Comuni

La disciplina costituzionale del processo di fusione è integrata dalle previsioni del d.lgs. n. 267/2000¹⁴ e della legge n. 56/2014¹⁵.

L'art. 15, c. 1, del d.lgs. n. 267/2000 premette che le fusioni tra Comuni sono ammissibili anche se l'accorpamento comporta l'istituzione di Comuni aventi popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

E premette, altresì, che le fusioni sono ammissibili anche se all'esito dell'accorpamento residuano Comuni con popolazioni inferiori al limite sopra citato.

L'art. 15, c. 2, del d.lgs. n. 267/2000 stabilisce che i Comuni oggetto di fusione possono approvare lo statuto del nuovo Comune anche prima del completamento del processo che li coinvolge.

Lo statuto, così approvato, entrerà in vigore al momento dell'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente sino a quando non sarà modificato dagli organi dello stesso.

Lo statuto del nuovo Comune garantisce adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi alle popolazioni dei Comuni preesistenti.

In quest'ottica, ad esempio, può prevedere che siano istituiti Municipi nei territori dei Comuni soppressi o in alcuni di essi¹⁶.

Infine, il decreto legislativo n. 267/2000 dispone che, nell'intento di favorire la fusione dei Comuni, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione, appositi contributi straordinari (aggiuntivi rispetto a quelli regionali) commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono¹⁷.

Come anticipato, ulteriori disposizioni in materia di fusione si rinvencono nella legge n. 56/2014.

Tale legge stabilisce, anzitutto, che i Comuni sorti in seguito a fusione prevedano particolari forme di collegamento con le comunità che appartenevano ai Comuni preesistenti.

Individua, poi, agevolazioni amministrative, organizzative ed economiche specificamente volte alla promozione delle fusioni.

Dal punto di vista amministrativo statuisce che:

LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1381 ss.

¹⁴ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (il cosiddetto "T.U.E.L.").

¹⁵ Legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni" (la cosiddetta "Legge Delrio"). Per una disamina approfondita della legge n. 56/2014, su tutti, F. FABRIZZI – G. SALERNO, (a cura di), *La riforma delle autonomie locali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Napoli, 2014; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014.

¹⁶ L'organizzazione e le funzioni dei Municipi sono disciplinati dallo statuto o, eventualmente, dai regolamenti comunali; gli amministratori degli stessi possono essere eletti a suffragio universale diretto e ad essi si applicano le norme previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione.

¹⁷ In particolare, a decorrere dall'anno 2018, ai Comuni risultanti da fusione o da fusione per incorporazione spetta un contributo pari al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite massimo di 2 milioni del contributo per ciascun beneficiario (art. 1, c. 17, lett. b, legge n. 208/2015).

- i)* le disposizioni di maggior favore previste per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di Comuni si applicano anche al Comune derivante dalla fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti;
- ii)* l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, è attenuato: la legge regionale, infatti, può fissarne una diversa decorrenza oppure rimodularne i contenuti (in ogni caso, i Comuni derivanti da fusione che abbiano una popolazione di almeno 3.000 abitanti sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale).

Dal punto di vista organizzativo, invece, la legge n. 56/2014 adotta alcune misure atte a favorire il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione:

- i)* fino all'elezione del nuovo Sindaco e del nuovo Consiglio comunale, i Sindaci dei Comuni preesistenti coadiuvano il Commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione;
- ii)* gli incarichi esterni attribuiti ai Consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli altri incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori;
- iii)* le risorse destinate ai Comuni preesistenti per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale sono trasferite in un fondo del nuovo Comune avente la medesima destinazione;
- iv)* tutti gli atti dei Comuni oggetto di fusione, compresi i rispettivi bilanci, restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del Commissario o degli organi del nuovo Comune;
- v)* i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo Comune;
- vi)* fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile, le relative funzioni sono svolte dall'organo di revisione contabile in carica nel Comune più popoloso;
- vii)* fino all'approvazione del nuovo statuto e del nuovo regolamento di funzionamento del Consiglio comunale, si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del preesistente Comune di maggiore dimensione demografica;
- viii)* il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo Consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'Interno;
- ix)* ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai Comuni estinti nell'anno precedente;
- x)* il nuovo Comune approva il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del Patto di Stabilità e delle dichiarazioni;
- xi)* ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei Comuni estinti;
- xii)* l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo Comune;
- xiii)* i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune.

Infine, per quanto concerne le agevolazioni economiche, la legge n. 56/2014 dispone che:

- i) il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, e pure nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino possibili ulteriori spazi di indebitamento;
- ii) l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali; inoltre, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali.

A ben vedere, però, vi sono anche altre misure, soprattutto lavoristiche e fiscali, tese ad incentivare i processi di fusione.

Ad esempio, l'art. 1, c. 450, della legge n. 190/2014, così come modificato dall'art. 21 del d.l. n. 50/2017, dispone che ai Comuni istituiti a seguito di fusione non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato (fermi restando, in ogni caso, il divieto di superamento della somma della media della spesa di personale sostenuta da ciascun ente nel triennio precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente nel rispetto degli equilibri di bilancio).

Sullo stesso versante, l'art 1, c. 229, della legge n. 208/2015 autorizza i Comuni istituiti per effetto di fusioni ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente (fermi restando, in ogni caso, i vincoli generali sulla spesa di personale).

Da ultimo, in ambito fiscale, l'art. 22 del d.l. n. 50/2017 consente ai Comuni derivanti da fusione di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione (anche ove non siano istituiti Municipi) per i primi cinque esercizi finanziari del nuovo Comune.

4. La normativa della Regione Abruzzo in materia di fusione di Comuni

Nella Regione Abruzzo le fusioni di Comuni sono disciplinate, per un verso, dagli artt. 25 e ss. della legge regionale n. 44/2007¹⁸, che hanno ad oggetto l'iniziativa legislativa popolare e le modalità di svolgimento del referendum consultivo, e, per altro verso, dall'art. 10 della legge regionale n. 143/1997¹⁹, che regola le fasi del processo di fusione.

Ai sensi dell'art. 78, c. 1, dello Statuto della Regione Abruzzo, sostanzialmente replicativo dell'art. 133, c. 2, Cost., l'istituzione di nuovi Comuni mediante fusione di due o più Comuni contigui è approvata con legge regionale, previo svolgimento del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

Il referendum è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei propri componenti, su proposta della Giunta o di ciascun Consigliere regionale, previa acquisizione del parere del Collegio per le garanzie statutarie, il quale, a maggioranza

¹⁸ Legge regionale 19 dicembre 2007, n. 44, recante "Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa".

¹⁹ Legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, recante "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni".

assoluta dei propri componenti, si pronuncia sull'ammissibilità della proposta entro sessanta giorni dalla data di ricezione.

Nell'esprimere il proprio parere, il Collegio per le garanzie statutarie valuta la legittimità del procedimento deliberativo, del quesito da sottoporre a votazione e dell'indicazione relativa agli elettori chiamati alla consultazione.

La deliberazione del Consiglio regionale favorevole allo svolgimento del referendum è trasmessa al Presidente della Regione e reca indicazione del quesito da sottoporre a votazione e dei territori in cui risiedono gli elettori chiamati alla consultazione.

In seguito alla trasmissione della deliberazione, il Presidente della Regione indice, con proprio decreto, il referendum consultivo, fissando la data della consultazione popolare in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno se la deliberazione gli perviene entro il 31 gennaio e tra il 15 settembre e il 15 novembre se gli perviene entro il 31 luglio.

Il decreto di indizione è pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Abruzzo, notificato al Presidente della Corte d'appello e comunicato ai Sindaci dei Comuni interessati dalla consultazione.

Questi ultimi, almeno trenta giorni prima della data stabilita per la votazione, provvedono a darne notizia agli elettori tramite appositi manifesti.

La proposta soggetta a referendum consultivo è approvata indipendentemente dal numero di elettori che ha partecipato alla votazione (e dunque in assenza di quorum strutturale) e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi (e cioè a maggioranza semplice).

Se l'esito del referendum è favorevole, il Presidente della Regione ha l'obbligo di proporre al Consiglio regionale, entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati, un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario, in relazione al quale i Consigli comunali interessati sono chiamati ad emettere un parere; se l'esito del referendum è negativo, invece, il Presidente della Regione ha mera facoltà di proposta (tale esito, infatti, non preclude l'esercizio dell'iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 31 dello Statuto della Regione Abruzzo, ossia ad opera di ciascun Consigliere regionale, della Giunta regionale, di almeno cinque Consigli comunali, dei Consigli provinciali, di almeno due Consigli delle Comunità Montane, del Consiglio delle Autonomie locali e degli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila).

In caso di scadenza naturale o anticipata della legislatura, sono fatti salvi gli effetti del referendum già svolto e il nuovo Presidente della Regione esercita l'iniziativa legislativa suddetta non oltre novanta giorni dalla data di insediamento del nuovo Consiglio regionale.

I progetti di legge concernenti le fusioni di Comuni devono indicare: le eventuali forme di decentramento e di partecipazione dei Comuni di origine; le eventuali articolazioni in Municipi del Comune risultante dalla fusione; le modalità di gestione dei servizi di base; le altre funzioni delegate dal Comune di nuova istituzione.

5. Il processo di fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore

Quella tra Pescara, Montesilvano e Spoltore è una fusione tra Comuni appartenenti alla medesima Provincia e, in quanto tale, è disciplinata dall'art. 133, c. 2, Cost.

Il referendum consultivo per la fusione si è svolto in data 25 maggio 2014 e in tutti e tre i Comuni ha avuto esito favorevole: a Pescara con una percentuale del 70,32%, a Montesilvano del 52,23% e a Spoltore del 51,15%.

In esecuzione dell'esito referendario, è stata approvata la legge regionale n. 26/2018²⁰, dapprima modificata dalla legge regionale n. 1/2021²¹ e poi dalla legge regionale n. 13/2023²²

La legge regionale n. 26/2018 si proponeva di istituire il Comune di "Nuova Pescara" attraverso la fusione dei tre Comuni sopra citati, specificando che il relativo processo fosse attivato ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 267/2000, dell'art. 10 della legge regionale n. 143/1997, degli artt. 25 e ss. della legge regionale n. 44/2007 e dell'art. 78 dello Statuto della Regione Abruzzo.

Disponeva, inoltre, che il nuovo Comune entrasse in vigore il 1° gennaio 2023²³, tuttavia riconosceva ai Consigli comunali di Pescara, Montesilvano e Spoltore, con deliberazione adottata a maggioranza dei due terzi, la facoltà di differire l'istituzione al 1° gennaio 2024 (facoltà regolarmente esercitata dai tre Comuni)²⁴.

Ad ogni modo, la legge regionale n. 26/2018 prevedeva che entro e non oltre trenta giorni dalla propria entrata in vigore fosse costituita, su convocazione del Presidente della Regione e senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, l'Assemblea costitutiva per la fusione, alla quale erano demandati il coordinamento, lo sviluppo e il monitoraggio del processo in esame.

Prevedeva, poi, che in seno a quell'Assemblea fosse istituita la Commissione per la predisposizione del progetto di statuto provvisorio.

Contigualmente, la legge regionale n. 26/2018 disponeva che entro due anni dalla propria entrata in vigore fossero attivate forme di collaborazione istituzionalizzata, cooperazione, razionalizzazione ed esercizio associato delle funzioni comunali, al fine di agevolare, ottimizzare e implementare l'istituzione del nuovo Comune, di favorire il processo di riorganizzazione e di allineamento dei servizi, delle funzioni e delle strutture dei tre Comuni coinvolti nel processo della fusione, di promuovere la stretta integrazione nelle attività socio-economiche e culturali e di agevolare l'utilizzazione dei servizi²⁵.

²⁰ Legge regionale 24 agosto 2018, n. 26, recante "Disposizioni per l'istituzione del Comune di Nuova Pescara".

²¹ Legge regionale n. 1/2021, recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)".

²² Legge regionale 17 marzo 2023 n. 13, recante "Disposizioni per l'istituzione del nuovo Comune di Pescara".

²³ Il termine, che la legge regionale n. 26/2018 aveva inizialmente fissato al 1° gennaio 2022, era stato differito al 1° gennaio 2023 con la legge regionale n. 1/2021.

²⁴ Deliberazione del Consiglio comunale di Pescara n. 132 del 17 ottobre 2022; deliberazione del Consiglio comunale di Montesilvano n. 57 del 28 ottobre 2022; deliberazione del Consiglio comunale di Spoltore n. 63 del 10 novembre 2022.

²⁵ Le misure in cui si estrinsecano siffatte forme di collaborazione istituzionalizzata, cooperazione, razionalizzazione ed esercizio associato delle funzioni comunali attengono: all'organizzazione del personale e degli uffici; alla creazione di una centrale unica di committenza e di gestione dei contratti; alla standardizzazione e alla unificazione di reti e sistemi informatici; alla progressiva integrazione dei servizi demografici, di polizia locale, di riscossione dei tributi e di patrimonio; all'armonizzazione dei

L'Assemblea costitutiva, composta da tutti i membri dei Consigli dei tre Comuni ed articolata in Commissioni competenti per materia, si era insediata il 19 ottobre 2018²⁶.

Sin dall'insediamento, era stata istituita presso di essa la Commissione per la predisposizione del progetto di statuto provvisorio, composta dai capigruppo consiliari dei tre Comuni coinvolti.

Nondimeno, le rispettive attività erano state rallentate dalla crisi pandemica e dalle conflittualità politiche che ne sono derivate.

Per cui, in data 3 marzo 2023, in seguito ad apposite deliberazioni dei tre Consigli comunali²⁷, i Sindaci di Pescara, Montesilvano e Spoltore hanno sottoscritto una convenzione per la costituzione di un "Ufficio della Fusione", deputato al compimento di tutte le attività propedeutiche e necessarie all'esercizio associato delle funzioni comunali.

Più o meno contestualmente, nell'intento di dare nuovo impulso al progetto di fusione, la Regione Abruzzo è intervenuta approvando la legge regionale n. 13/2023.

Quest'ultima individua due date differenti per l'istituzione del nuovo Comune: 1° gennaio 2027 e 1° gennaio 2024.

Più nel dettaglio, la legge regionale n. 13/2023 stabilisce che il nuovo Comune è istituito a decorrere dal 1° gennaio 2027 se ne fanno espressa richiesta²⁸ almeno due dei tre Comuni coinvolti nel processo di fusione e se i Presidenti della Giunta e del Consiglio regionale prendono atto²⁹ che alla data del 30 settembre 2023 sussistono le tre seguenti condizioni:

- i) avvenuto completamento, da parte di almeno due dei tre Comuni interessati, degli studi di fattibilità relativi alle attività propedeutiche all'esercizio associato delle funzioni comunali³⁰;

bilanci. I settori che ne sono oggetto sono: pianificazione territoriale e urbanistica; grandi infrastrutture; ciclo dei rifiuti; ciclo idrico; trasporto pubblico locale; approvvigionamento energetico; promozione turistica; gestione delle reti; logistica del commercio; tutela ambientale; servizi e politiche sociali; servizi scolastici.

²⁶ Le convocazioni successive sono state effettuate dall'Ufficio di Presidenza, composto dai Presidenti delle Assemblee dei Consigli comunali dei tre Comuni coinvolti nel processo di fusione e presieduto dal Presidente del Consiglio comunale di Pescara.

²⁷ Deliberazione del Consiglio comunale di Pescara n. 14 del 27 febbraio 2023; b) deliberazione del Consiglio comunale di Montesilvano n. 10 del 27 febbraio 2023; deliberazione del Consiglio comunale di Spoltore n. 3 del 23 febbraio 2023.

²⁸ Formulata mediante deliberazione consiliare.

²⁹ Previo accertamento congiunto da parte del Servizio competente in materia di enti locali e aggregazioni sovracomunali della Giunta regionale e del Servizio legislativo del Consiglio regionale.

³⁰ Tali studi di fattibilità si estrinsecano: nella ricognizione e nell'analisi dell'assetto organizzativo interno dell'ente, con riferimento al personale assegnato, agli uffici, ai settori, alle attività svolte e ai procedimenti amministrativi di competenza del Comune nonché della dotazione informatica e digitale in uso, con riguardo agli applicativi (software), ai sistemi gestionali, alle infrastrutture tecnologiche, alla rete dati, alla fonia, agli archivi documentali; nella ricognizione dei contratti attivi e passivi e delle convenzioni in essere con relative scadenze; nella ricognizione delle partecipazioni in società ed altre forme privatistiche; nella ricognizione, nell'analisi e nella valutazione degli strumenti finanziari di programmazione e per lo svolgimento delle attività legate alla gestione finanziaria e tributaria del nuovo Comune; nella ricognizione dei regolamenti comunali esistenti.

- ii) avvenuta attivazione, da parte di almeno due dei tre Comuni interessati, della gestione unica e dell'esercizio associato di almeno due delle funzioni comunali fondamentali³¹ e di almeno tre delle ulteriori attività e funzioni indicate *ex lege*³²;
- iii) adozione e trasmissione della proposta di statuto provvisorio del nuovo Comune di Pescara da parte dell'Assemblea costitutiva.

Nell'ipotesi in cui tali condizioni siano soddisfatte³³, e dunque la data di istituzione decorra dal 1° gennaio 2027, sarebbero espletati due monitoraggi intermedi, volti rispettivamente ad accertare che, alla data del 31 dicembre 2024 e del 31 dicembre 2025, i Comuni coinvolti nel processo di fusione abbiano attivato, con riferimento a ciascuna fase di monitoraggio, la gestione unica e l'esercizio associato di almeno due ulteriori funzioni comunali fondamentali comunali e di almeno altre tre attività e funzioni ulteriori indicate *ex lege*.

In caso di esito negativo del primo monitoraggio, il Presidente della Giunta regionale, d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale, procede alla nomina di un Commissario *ad acta* – al quale è demandata la gestione della restante fase del processo di fusione – ed anticipa al 1° gennaio 2024 la data di istituzione del nuovo Comune.

Se l'esito negativo del primo controllo concerne un unico Comune, il Presidente della Giunta regionale, sempre d'intesa con il Presidente del Consiglio regionale, procede alla nomina di un Commissario *ad acta* per quel solo Comune, ferma restando, in ogni caso, l'istituzione del nuovo Comune al 1° gennaio 2027.

La nomina del Commissario *ad acta* è prevista, inoltre, se il processo di gestione unica e di esercizio associato delle funzioni e delle attività non è portato a compimento entro il termine del 31 luglio 2026, ferma restando, come agevolmente intuibile, l'istituzione del nuovo Comune al 1° gennaio 2027.

Atteso quanto precede, la legge regionale n. 13/2023 dispone che il nuovo Comune è istituito a decorrere dal 1° gennaio 2024 se alla data del 30 settembre 2023 non sono soddisfatte le tre condizioni previste per l'istituzione al 1° gennaio 2027.

Anche nella specie, la prosecuzione del processo di fusione è affidata ad un Commissario *ad acta*.

Dal momento che alla data del 30 settembre 2023 sono risultate sussistere le tre condizioni suddette³⁴, l'istituzione del nuovo Comune è attualmente calendarizzata al 1° gennaio 2027.

³¹ Si tratta delle funzioni fondamentali comunali elencate all'art. 14, c. 27, del d.l. n. 78/2010.

³² E cioè: organizzazione degli uffici; predisposizione di un sistema informativo unico e integrato; attivazione dello sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP); gestione dei contratti pubblici (anche attraverso la creazione di una centrale unica di committenza); tributi comunali; servizi di progettazione, di programmazione e di accesso ai finanziamenti resi disponibili a valere su programmi europei; promozione turistica; funzioni trasferite o subdelegate dalla Regione ai Comuni, incluse quelle in materia di demanio marittimo; funzioni in materia di energia (pubblica illuminazione, manutenzione degli impianti tecnologici, servizi pubblici di distribuzione del gas).

³³ Tra l'altro, al fine di agevolare la predisposizione degli studi di fattibilità di cui al punto i) e di consentire l'avvio della gestione unica e dell'esercizio associato delle funzioni comunali di cui al punto ii), la legge prevede la concessione di un contributo regionale pari ad € 200.000,00, da erogare ai Comuni in misura proporzionale alla popolazione residente. Inoltre, qualora si configurasse l'ipotesi di istituzione del nuovo Comune alla data del 1° gennaio 2027, sarebbe concesso, sempre in misura proporzionale alla popolazione residente, un altro contributo, pari ad € 100.000,00, in favore dei (due o dei tre) Comuni che abbiano soddisfatto le condizioni sopra indicate.

³⁴ In particolare, i tre Comuni: hanno completato gli studi di fattibilità; hanno attivato la gestione unica e l'esercizio associato di almeno due delle funzioni comunali fondamentali e di almeno tre delle ulteriori

Resta inteso, ovviamente, che l'istituzione sarebbe anticipata al 1° gennaio 2024 se alla data del 31 dicembre 2024 il primo monitoraggio intermedio dovesse dare esito negativo.

A livello generale, la legge in commento ribadisce che il territorio del nuovo Comune è costituito dai territori degli attuali Comuni di Pescara, di Montesilvano e di Spoltore e che, in coincidenza di tali territori, può essere disposta l'istituzione di Municipi che salvaguardino le identità delle comunità di origine.

Quanto a composizione e funzioni degli organi del processo di fusione (Assemblea costitutiva, Ufficio di Presidenza, Commissioni competenti per materia, Commissione per la predisposizione del progetto dello statuto provvisorio), le nuove disposizioni finiscono per ricalcare le precedenti.

Una breve parentesi merita di essere aperta sullo statuto, il cui testo provvisorio, così come licenziato dalla Commissione incaricata, è stato adottato dall'Assemblea costitutiva entro il termine del 30 settembre 2023, favorendo il differimento dell'istituzione al 1° gennaio 2027.

Il documento modifica la denominazione del Comune in "Nuova Pescara" e, in aggiunta alle figure del Sindaco, della Giunta comunale e del Consiglio comunale (composto da 32 consiglieri), prevede l'istituzione di quattro Municipi ("Pescara nord", "Pescara sud", "Montesilvano" e "Spoltore"), ciascuno dei quali dotato di un proprio Presidente, di una propria Giunta (composta da 4 assessori) e di un proprio Consiglio (quelli di "Pescara nord", di "Pescara sud" e di "Montesilvano" composti da 24 consiglieri, quello di "Spoltore" da 16).

Tuttavia, una volta trasmesso ai Comuni per l'approvazione, *ex lege* fissata al 31 dicembre 2023, il testo provvisorio è stato approvato soltanto dai Comuni di Montesilvano e di Spoltore.

Pur sollevando interrogativi dal punto di vista politico, la mancata approvazione del Comune di Pescara non incide sulla prosecuzione del processo di fusione, essendo il termine di approvazione meramente ordinatorio.

Difatti, l'art. 1, c. 124, lett. c), della legge n. 56/2014 statuisce che, fino all'approvazione del nuovo statuto, si applicano al Comune derivante da fusione le disposizioni dello statuto dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica (nel caso di specie, per l'appunto, Pescara).

6. Brevi considerazioni conclusive

Il giudizio sulle ragioni della fusione è assolutamente positivo.

Del resto, è impossibile non guardare con favore un accorpamento istituzionale che garantisce visibilità internazionale, rafforzamento politico, semplificazione amministrativa e competitività economica.

attività e funzioni indicate *ex lege*; hanno adottato la proposta di statuto provvisorio. Più nel dettaglio, le funzioni oggetto di gestione in forma associata sono: lo sportello unico telematico per le attività produttive; l'attività di pianificazione di Protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi pubblici; i servizi in materia statistica; i servizi di progettazione, di programmazione e di accesso ai finanziamenti resi disponibili a valere su programmi europei.

Senza considerare, poi, che a livello di geografia fisica e di conformazione urbanistica i territori di Pescara, Montesilvano e Spoltore non hanno mai conosciuto confini distinguibili.

Il giudizio sull'*iter* della fusione, invece, non può essere pienamente positivo.

Vero è, infatti, che la crisi pandemica ha comportato un ritardo fisiologico, ma è altresì vero che il processo di fusione, iniziato da oltre dieci anni, è stato sovente rallentato dagli interessi campanilistici della politica locale, tra l'altro in violazione della volontà popolare formatasi con il referendum e delle leggi regionali che ne sono conseguite.

Va detto, in ogni caso, che la legge regionale n. 13/2023 ha dato un forte impulso a questo processo, che procede a marce serrate da circa un anno.

Resta sospeso, per ovvie ragioni, il giudizio sugli esiti dell'accorpamento, per il quale si dovrà necessariamente attendere la conclusione dell'*iter* o, quantomeno, l'approvazione dello statuto.

L'auspicio, per chi scrive, è che non si giunga a soluzioni di compromesso, e in particolare alla superfetazione dei Municipi, dei membri che li costituiscono e delle funzioni loro attribuite.

Tali soluzioni, infatti, finirebbero per contraddire la *ratio* stessa della fusione, la quale – giova ribadirlo – è finalizzata alla soppressione dei Comuni (*rectius*, delle istituzioni comunali) preesistenti.

La conservazione delle identità territoriali pregresse, che pure rientra tra gli obiettivi della fusione, non può spingersi sino alla costituzione di organi politico-amministrativi sostanzialmente replicativi dei Comuni di origine, perché darebbe vita a centri di potere locale in grado di delegittimare, o comunque di rallentare, l'operato del nuovo Comune, con costi non indifferenti sul piano politico, economico e sociale.

Certe soluzioni, inoltre, svilirebbero il portato epocale dell'evento, che per presupposti, dimensioni e obiettivi ha suscitato un interesse tale da assurgere a "laboratorio" per le fusioni comunali di tutto il mondo.