

**Sintetiche valutazioni a primissima lettura degli emendamenti
al Progetto di Statuto provvisorio del Comune di “Nuova Pescara”**

Nella cornice dell'*iter* di approvazione dello Statuto provvisorio di “Nuova Pescara” da parte dell’Assemblea costitutiva, mi è stato cortesemente richiesto – con comunicazione via e-mail del 31 agosto 2023 (nota prot. n. 175639/2023 del Comune di Pescara) – di esprimere valutazioni dal punto di vista giuridico sui contenuti degli emendamenti alla proposta di Statuto provvisorio presentati dai Consiglieri dei tre Comuni coinvolti nel processo di fusione.

Nell’aderire volentieri all’invito, un *caveat* appare necessario. Il tempo estremamente limitato a disposizione non mi consente di offrire, nelle pagine che seguono, altro che valutazioni sintetiche e a primissima lettura degli emendamenti proposti allo Statuto provvisorio di “Nuova Pescara”. Valutazioni, per tanto, suscettibili in prosieguo di integrazioni e precisazioni laddove ritenuto opportuno e/o necessario.

In aggiunta si deve rilevare come gli emendamenti sottoposti alla mia riflessione non sono accompagnati da alcuna relazione o indicazione illustrativa atta a chiarirne, anche in termini estremamente succinti, *ratio*, fondamento ed eventualmente implicazioni. Tale situazione determina una difficoltà aggiuntiva in termini ricostruttivi nel breve lasso di tempo a disposizione.

Ciò premesso e in termini tanto introduttivi quanto schematici, i venti emendamenti proposti possono essere ricondotti a quattro ambiti fondamentali:

- 1) Preambolo (emendamento n. 1);
- 2) istituti di partecipazione (emendamenti nn. 3, 13, 14 e 19);
- 3) decentramento (emendamenti nn. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17 e 18);
- 4) denominazione e simboli del nuovo ente comunale (emendamenti nn. 2 e 15).

Un emendamento (il n. 20), peraltro, non risulta direttamente attinente alla proposta di Statuto provvisorio, e, di conseguenza, sullo stesso non sembra necessario formulare alcuna osservazione in questa sede.

1) Preambolo

L’integrale soppressione del Preambolo costituisce l’oggetto dell’Emendamento n. 1, di contro non va sottovalutata l’importanza del Preambolo quale testo introduttivo che precede l’articolato e lo presenta esponendone le ragioni genetiche ovvero i percorsi evolutivi e indicando i fini o gli obiettivi che si intendono perseguire.

La scelta che l’articolato del Progetto di Statuto provvisorio fosse preceduto da un Preambolo era stata accolta e sostenuta con favore unanime dalla Commissione Statuto.

Certamente integrazioni, soppressioni, correzioni e comunque modiche del contenuto del Preambolo sono sempre possibili, desiderabili e addirittura a volte necessarie, ma l’eliminazione pura e semplice è altra cosa. Infatti, anche a voler accedere all’idea per cui il Preambolo di un testo giuridico, in quanto tale, difetta di reale carattere normativo (orientamento peraltro assolutamente recessivo nel panorama comparato a far data almeno dalla celeberrima sentenza del *Conseil Constitutionnel* francese del 1971 sul c.d. “*bloc de constitutionnalité*”¹) non si può concludere in alcun modo nel senso della sua irrilevanza giuridica. In ogni caso esso finisce per svolgere una funzione preziosa sul piano esegetico in relazione al testo di cui è parte, di talché “le disposizioni normative strutturate negli articoli che lo seguono devono necessariamente essere intese in modo tale da conseguire gli obiettivi descritti nello stesso Preambolo”.

Inoltre, nel caso di specie, l’eliminazione del Preambolo priverebbe sul piano normativo di un riferimento storico essenziale, poiché quanto alla nascita del nuovo Comune dal processo di fusione non resterebbe

¹ In proposito ancora di recente da parte dell’organo citato si segnala la decisione n. 2020-858/859 QPC del 2 ottobre 2020, *M. Geoffrey F. et autre*. Sul valore dei Preamboli fondamentale è lo studio di J. Frosini, *Constitutional preambles. At a crossroads between politics and law*, Rimini, Maggioli, 2012.



traccia alcuna dei preesistenti Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore. In altri termini, si correrebbe il rischio di dar luogo a una sorta di indesiderata *damnatio memoriae* nei loro confronti.

Da quanto precede la soppressione del Preambolo, laddove dovesse essere accolta, dovrebbe essere connessa quanto meno ad esigenze obiettive di sicura caratura.

2) Istituti di partecipazione

Al secondo ambito, conformemente a quanto più sopra indicato metodologicamente, attengono gli emendamenti nn. 3, 13, 14 e 19.

In apertura di trattazione del punto preme rammentare la «fondamentale funzione della partecipazione nella acquisizione di elementi per decidere, nella ponderazione degli interessi, nel temperamento di potenziali conflitti»².

La soppressione o il ridimensionamento degli istituti presi in considerazione dagli emendamenti qui in esame vanno valutati considerando in particolare che l'ampiezza del ventaglio degli strumenti di partecipazione è indice del grado di qualificazione in senso democratico ed inclusivo del rapporto tra consociati e amministrazioni.

Emendamento n. 3 (soppressione del referendum propositivo o di indirizzo)

La soppressione completa dell'articolo 28 del Progetto di Statuto provvisorio è l'oggetto dell'Emendamento n. 3.

L'articolo 28 del Progetto di Statuto provvisorio reca la disciplina del "*referendum propositivo o di indirizzo*". Si tratta dell'unica altra forma di consultazione diretta dei cittadini che si affianca al *referendum* consultivo dopo che in Commissione Statuto si è optato per lo stralcio dell'istituto del *referendum* abrogativo.

La specifica tipologia del *referendum* propositivo o di indirizzo è presente in svariati altri Statuti comunali.

Com'è noto, l'istituto referendario nelle sue diverse declinazioni è elemento assolutamente significativo della partecipazione istituzionale in ambito locale in virtù del «coinvolgimento dei cittadini... nella formazione di scelte dell'amministrazione destinate ad incidere in maniera significativa sulla collettività»³.

Emendamento n. 19 (attenuazione effetti del referendum propositivo o di indirizzo)

L'emendamento n. 19 prevede la sostituzione nel quarto comma dell'articolo 28 del Progetto di Statuto provvisorio delle parole «è tenuto a» con la parola «può».

La proposta modifica, in sostanza, attiene alla degradazione della qualità di vincolo che grava sul decisore politico-amministrativo in caso di esito favorevole *del referendum propositivo o di indirizzo*.

In tal modo, risulterebbe di fatto snaturata la *ratio* stessa di questa tipologia di consultazione popolare il cui tratto caratterizzante è quello di produrre effetti vincolanti nei confronti dell'organo competente in ordine all'adozione di determinati atti.

Emendamento n. 13 (soppressione del referendum e dell'iniziativa popolare in ambito municipale)

Sulla soppressione dell'intero art. 59 (dedicato alla disciplina del *referendum* e dell'iniziativa popolare in ambito municipale) è incentrato il contenuto dell'emendamento n. 13.

Posto che gli organismi di decentramento comunale rispondono primariamente all'esigenza di avvicinare i cittadini all'amministrazione comunale, il Municipio non può non tendere ad essere centro di

² L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2004, 145.

³ Come ricorda ancora L. Vandelli, cit., 146.



partecipazione e di raccolta delle istanze della comunità di riferimento, come ampiamente convenuto nel corso dei lavori della Commissione Statuto.

La cancellazione di fondamentali istituti di partecipazione in tale contesto rappresenta un fattore di forte indebolimento della caratterizzazione del Municipio appena sopra precisata. Analoghi istituti di partecipazione in ambito decentrato sono previsti in altri Statuti comunali (es. Genova).

Emendamento n. 14 (soppressione degli Uffici per la transizione digitale e per il monitoraggio degli istituti di partecipazione)

La soppressione degli articoli 113 e 114 del Progetto di Statuto provvisorio è al centro dell'emendamento n. 14.

A margine dei rilievi tecnici *stricto sensu*, si può osservare come le previsioni in parola non abbiano incontrato obiezioni di sorta nel dibattito in Commissione Statuto.

Il contenuto dell'art. 113 ha riguardo alla costituzione dell'*Ufficio per la transizione digitale* preposto all'attuazione dell'agenda digitale italiana ed europea e alla riduzione, per quanto di competenza dell'Ente, del divario digitale.

Dal canto suo, l'art. 114 disciplina l'istituzione dell'*Ufficio per l'attuazione e il monitoraggio degli istituti di partecipazione* preposto alla verifica della pronta attuazione degli istituti di partecipazione di cui al Titolo II del Progetto di Statuto provvisorio e al monitoraggio della relativa funzionalità.

Come ognuno vede, si tratta di profili organizzativi avanzati relativi alle dimensioni della partecipazione e dell'inclusione. In quanto tali finiscono per essere elementi qualificanti dell'autentico carattere di prossimità dell'ente comunale.

Incidentalmente, va rilevato come già altro elemento di novità (si potrebbe dire al "passo con i tempi") relativo al ruolo e agli effetti delle tecnologie di intelligenza artificiale era stato deliberato in Commissione Statuto senza che potesse maturare un'approfondita disamina dello stesso per difficoltà di rispetto delle scadenze⁴.

3) Decentramento

Al terzo ambito, come accennato, attengono gli emendamenti nn. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18.

I profili salienti da essi trattati riguardano la soppressione della Giunta municipale la contrazione del numero dei Consiglieri municipali e la posizione del Vice-Presidente di Municipio. Sul piano contenutistico degli emendamenti in discorso si segnalano poi altri aspetti specifici.

Sembra opportuno procedere comunque con una ricognizione analitica dei diversi emendamenti compresi in questa sezione nell'ordine tematico cui si è dianzi fatto cenno.

Emendamento n. 11 (soppressione della Giunta municipale)

L'emendamento n. 11 concerne la soppressione dell'intero articolo 51 dedicato alla Giunta municipale.

⁴ L'ipotetica collocazione attuale delle previsioni in discorso potrebbe essere quella dell'inserimento di un quinto comma in coda all'articolo 95 del Progetto di Statuto provvisorio (rubricato come "*Organizzazione amministrativa e gestione del personale*") dal seguente tenore: «5. Il Comune, ai fini della migliore organizzazione del lavoro e dell'erogazione dei servizi promuove il ricorso a tecnologie di intelligenza artificiale. L'adozione e l'impiego di tali tecnologie in ogni caso deve avvenire:

a) in modo salvaguardare, nel rispetto della legge, i livelli occupazionali,

b) evitando, laddove possibile e in assenza di chiari benefici comuni, di procedere alla sostituzione di personale a vantaggio di procedure automatizzate;

b) in forme che garantiscano la piena tutela degli utenti e di coloro che prestano la propria attività lavorativa a favore del Comune, vale a dire nel pieno rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana».



L'Emendamento in parola va considerato in maniera congiunta con altri emendamenti proposti (in specie il n. 5, ma anche i nn. 7, 8, 10 e 12), tutti relativi alla eliminazione dei riferimenti alla Giunta e agli Assessori municipali).

L'eliminazione della Giunta, tra l'altro lasciando invariate altre previsioni di taglio organizzativo sul piano municipale (e in specie quella relativa all'elezione diretta del Presidente di Municipio), può dar corpo a un assetto marcatamente sbilanciato della "forma di governo" municipale.

Il rischio è quello di favorire per tale via l'avvento a livello decentrato di una "forma di governo" para-presidenziale pressoché sconosciuta al nostro ordinamento, nella quale non solo non è presente un esecutivo collegiale (sul modello USA, per intenderci), ma addirittura l'esecutivo si riassume tutto e solo nella figura monocratica del Presidente di Municipio, il quale anche in forza della legittimazione derivante dall'elezione diretta assurgerebbe ad autentico *dominus* delle dinamiche amministrativo-istituzionali del Municipio.

La circostanza per cui l'assenza della Giunta possa rappresentare un elemento di criticità strutturale nel funzionamento dei Municipi è indirettamente corroborato dall'analisi comparata degli Statuti dei principali Comuni che optano per il decentramento di tipo municipale. La Giunta municipale è infatti presente, tra gli altri, negli assetti organizzativi dei Municipi dei Comuni di Torino, Genova⁵, Roma, Milano, Napoli, Bari e Catania⁶.

Significativo e in linea con quanto sopra indicato appare altresì il fatto che non presentino la Giunta municipale due Statuti: quello del Comune di Valsamoggia (che prevede 5 municipi) e quello del Comune di Pesaro. Lo Statuto del Comune di Valsamoggia contempla però l'elezione indiretta del Presidente di Municipio (art. 33.1 e 3). Nello Statuto del Comune di Pesaro, invece, il decentramento municipale è collegato alla specifica ipotesi di "fusione per incorporazione" del piccolo abitato di Monteciccardo.

Di limitato pregio in proposito appare il riferimento alle norme dell'articolo 2 della Legge n. 278/1976, che quanto agli organi delle circoscrizioni comunali contemplano solamente il presidente e il Consiglio. Al riguardo, infatti, si oppone l'argomento non trascurabile per il quale il TUEL disciplinando partitamente Circoscrizioni e Municipi ha dato luogo a due disegni di decentramento di diversa natura.

Le considerazioni che precedono sono comuni agli altri emendamenti direttamente o indirettamente connessi all'eliminazione della Giunta municipale.

Emendamento n. 5 (organi del Municipio; eliminazione della Giunta municipale)

L'emendamento n. 5 mira a introdurre due distinte alterazioni nella formulazione del primo comma dell'art. 43: la rimozione dal novero degli organi municipali della menzione del Vice-Presidente del Municipio e l'eliminazione del riferimento alla Giunta municipale.

Si tratta di due profili connessi, ma che allo stesso tempo meritano considerazioni distinte. In particolare per il secondo profilo vale quanto affermato a proposito dell'Emendamento 11 sulle criticità relative all'eliminazione dell'organo esecutivo collegiale del Municipio.

Anche le problematiche sottese alle novelle proposte quanto al primo profilo sono decisamente più complesse di quel che può apparire a tutta prima.

Più precisamente, l'idea della necessaria espunzione del Vice-Presidente di Municipio dal novero degli organi municipali non sembra vantare indiscusso fondamento normativo.

In proposito, infatti, non dirimente appare il richiamo al combinato disposto degli articoli 16, secondo comma, e 36 TUEL.

In altri termini, quanto all'individuazione del novero degli organi municipali non sembra decisivo muovere dal disposto del secondo comma dell'art. 16 TUEL al fine di individuare un riferimento in chiave analogica nell'indicazione dell'art. 36 del TUEL secondo la quale «Sono organi di governo del comune il consiglio, la giunta, il sindaco».

⁵ Cfr. l'art. 7 del Regolamento in materia.

⁶ Cfr. varie previsioni del Regolamento su "Decentramento urbano".



Il meccanismo alla base del rinvio analogico per combinato disposto si basa su un duplice assunto: per un verso, che l'elenco degli organi comunali di cui all'articolo 36 TUEL sia tassativo (nel senso di "elenco chiuso") e, per altro verso, che vi sia necessaria coincidenza organizzativa tra Comune e Municipio in forza del riferimento di cui al secondo comma dell'articolo 16 TUEL (a tenore del quale: «*Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione*»).

Come accennato, l'uno e l'altro presupposto a più approfondita disamina non appaiono poi così indiscutibili.

In dottrina si danno voci (Costanzo) per le quali l'elencazione in forma triadica degli organi comunali di cui all'art. 36 TUEL non risulta tassativa. Del resto, come nota L. Vandelli essa riflette «una opzione ormai classica (sancita in Italia già dalla legge Rattazzi del 1859)»⁷.

L'elemento testuale dell'art. 16, comma secondo, TUEL offre ulteriori spunti di riflessione. In primo luogo, dalla previsione ivi contenuta secondo cui «*Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto*» si ricava chiaramente che l'individuazione degli organi municipali è rimessa alla finte statutaria comunale. In secondo luogo, la formulazione del periodo successivo contenuto all'interno dello stesso secondo comma dell'art. 16 TUEL («*Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione*») non sembra riguardare l'organizzazione, in quanto il concetto di amministratori non coincide con quello organizzazione (i primi sono coloro che operano all'interno della seconda cioè dell'assetto organizzativo).

Ma c'è di più.

L'elemento analogico impostato sul combinato disposto degli articoli 16, secondo comma, e 36 del TUEL finisce per provare troppo.

Difatti, una volta che si volesse stabilire la necessità della perfetta simmetria organizzativa tra Comune e Municipi in forza delle richiamate disposizioni del TUEL, ne dovrebbe conseguire quale logico corollario che la Giunta municipale assurge al ruolo di organo indefettibile della struttura organizzativa del Municipio così come la Giunta comunale nell'assetto organizzativo del Comune.

Tuttavia, come si è visto a proposito dell'emendamento n. 11, non in tutte le esperienze di decentramento municipale è contemplata la Giunta.

Occorre quindi mutare prospettiva per l'inquadramento della nozione di "organo comunale".

Per la questione che qui ci occupa non sembra possibile far perno sulla classica distinzione tra organo e ufficio (ai sensi della quale l'organo è un centro di competenze mentre l'ufficio è un complesso di beni, mezzi e persone funzionale allo svolgimento dell'attività dell'organo), ma appare utile rimarcare quanto alla stessa nozione di organo l'assenza in dottrina di unanimità concettuale e terminologica.

Di conseguenza, la nozione generica di organo comunale può essere circoscritta in funzione di ulteriori aggettivazioni, potendosi così tracciare, a seconda dei casi, la distinzione tra organi fondamentali (necessari o indefettibili) e non fondamentali, tra organi interni ed esterni, tra organi politici e burocratici⁸, ecc. E possono altresì essere individuate ulteriori specificazioni funzionali della nozione generica di organo in ambito comunale: ad es. quella di "organo a rilevanza istituzionale" (in tal senso opta lo Statuto del Comune dell'Aquila)⁹.

⁷ L. Vandelli, cit., 91.

⁸ La distinzione tra organi politici e organi burocratici è tracciata in aderenza al principio della separazione tra politica e gestione: secondo attenta letteratura, tipiche dei primi sono competenze di indirizzo e direttive, mentre caratterizzano i secondi competenze decisionali, operative e gestionali in senso stretto. Di certo, in questa bipartizione la figura del Vice-Presidente del Municipio e, a fortiori, quella del Presidente del Consiglio comunale non possono essere ricondotte alla seconda ipotesi.

⁹ L'art. 18, primo comma, dello Statuto del Comune dell'Aquila qualifica esplicitamente quali «organi a rilevanza Istituzionale» il Presidente del Consiglio, la Conferenza dei capi gruppo e le Commissioni consiliari permanenti.

Chiarissimo ed illuminante rispetto alle considerazioni che precedono è il disposto dell'articolo 7 dello Statuto del Comune di Pisa¹⁰, che alla definizione generale ed ampia di organo comunale (per cui sono tali «i centri di imputazione di attribuzioni amministrative cui si connettono competenze interne ed esterne per l'esercizio delle funzioni proprie attribuite o delegate al comune») fa seguire la distinzione in diverse tipologie degli organi comunali stessi («organi di direzione politica del comune», «organi burocratici», «organi di garanzia»).

Non mancano comunque casi in cui viene superata la classica triade nell'elencazione degli organi comunali senza aggiungere alcuna specificazione: ad esempio, l'art. 12, primo comma, dello Statuto di Verona recita: «Sono organi del comune di Verona il consiglio comunale, il sindaco, la giunta comunale e i consigli di circoscrizione». Analogamente anche gli Statuti dei Comune di Messina e Reggio Calabria includono fra gli organi del Comune i Consigli circoscrizionali (rispettivamente, Tit. IV, Capo IV e Tit. III, Capo IV). Piuttosto "elastico" nel circoscrivere la nozione di organo comunale risulta infine lo Statuto del Comune di Palermo.

In definitiva, pur se il Vice-Presidente di Municipio del Progetto di Statuto provvisorio del Comune di "Nuova Pescara" non può essere assimilato in tutto e per tutto agli organi cui fa riferimento l'art. 36 TUEL (in forza del supposto rinvio operato dall'art. 16.2 TUEL) allo stesso tempo a detta figura organizzativa non può essere negata *tout court* la qualifica di organo.

Il fatto di qualificare il Vice-Presidente come organo (senza ulteriori specificazioni) essenzialmente è una questione terminologica, priva sostanzialmente di riflessi pratici. In senso del tutto diverso deve concludersi invece quanto alla presenza o meno nell'articolato della disciplina relativa alla Giunta municipale.

Conclusivamente:

- la cancellazione del riferimento al Vice-Presidente del Municipio dall'elencazione degli organi municipali è via praticabile, ma risponde più al mantenimento di un'impostazione tradizionale (e forse tralattizia) che ad esigenze dommatico-concettuali, e comunque ci si determini non sembra vengano in gioco conseguenze concrete di rilievo;

- del pari è ammissibile anche la soppressione della Giunta municipale, ma con l'avvertenza di considerare attentamente i riflessi sui complessivi equilibri della "forma di governo" municipale.

Emendamento n. 10 (elezione del Vice-Presidente di Municipio dal Consiglio municipale nel proprio seno)

L'emendamento n. 10, attraverso un duplice intervento modificativo (soppressione del comma terzo dell'art. 48 e inserimento di un nuovo comma secondo all'art. 44) ha come finalità quella di cambiare l'ambito di provenienza del Vice-Presidente del Municipio dalla Giunta municipale al Consiglio municipale.

Si tratta di proposta che ha evidenti e logiche connessioni con l'idea della soppressione della Giunta municipale, e che risulta avere pregio essenzialmente in quest'ottica.

¹⁰ «Art. 7 Gli organi

1. Sono organi del comune i centri di imputazione di attribuzioni amministrative cui si connettono competenze interne ed esterne per l'esercizio delle funzioni proprie attribuite o delegate al comune.

2. Sono organi di direzione politica del comune il consiglio comunale, la giunta, il/la sindaco/a. Essi esercitano, nella distinzione dei ruoli istituzionali e delle attribuzioni proprie, la funzione di indirizzo politico e di controllo rispetto all'attività di gestione.

3. Sono organi burocratici per l'esercizio delle attività di gestione amministrativa il/la segretario/a generale, i dipendenti con qualifica dirigenziale e i responsabili dei servizi e dei procedimenti.

4. Sono organi di garanzia, eletti dal consiglio comunale, i/le sindaci/sindache revisori/e ed il/la difensore/difenditrice civico/a».

Emendamenti nn. 6, 17 e 18 (riduzione del numero dei Consiglieri municipali)

Gli emendamenti nn. 6, 17 e 18 si caratterizzano per identità di oggetto. Tutti e tre gli emendamenti, difatti, intervengono sul disposto del quarto comma dell'art. 43 nel senso di prevedere la riduzione del numero dei Consiglieri municipali.

Si può incidentalmente notare che quella del numero dei Consiglieri municipali in Commissione Statuto è risultata essere questione altamente dibattuta e controversa. La soluzione infine accolta nella proposta di Statuto provvisorio, decisamente superiore in termini numerici rispetto alla primissima prospettazione, appare per vero non adeguata, in quanto sovradimensionata.

Mentre l'emendamento n. 6 indica la riduzione dei consiglieri municipali da 16 a 10 per il "Municipio I" e da 24 a 14 per i "Municipi II, III e IV" gli altri due emendamenti (i nn. 17 e 18) concordano nella contrazione del numero dei consiglieri municipali da 16 a 12 per il "Municipio I" e da 24 a 16 per i "Municipi II, III e IV".

Ciò premesso, gli emendamenti, a mio sommosso parere, sono da salutare con deciso favore con facoltà di scelta fra le due diverse soluzioni di modifica prospettate.

Emendamento n. 7 [soppressione: a) del divieto di computo del Presidente nel novero dei consiglieri municipali; b) del numero massimo degli assessori Municipali; c) del rispetto del principio dell'equilibrio di genere negli organi di governo municipali]

Il contenuto dell'emendamento prospetta la soppressione parziale del quarto comma dell'articolo 43 e quella totale del quinto comma dello stesso articolo, in modo da comportare, nel complesso, tre distinti effetti. Vale a dire, la cancellazione delle previsioni relative:

- a) all'impossibilità di computare il Presidente del Municipio nel numero dei consiglieri municipali;
- b) al numero massimo degli Assessori municipali e alle condizioni di nomina degli stessi in vista del rispetto all'interno della Giunta dell'equilibrio di genere;
- c) al rispetto del principio dell'equilibrio di genere in tutti gli organi collegiali (elettivi e non elettivi) dei Municipi.

Quanto alla questione *sub a)*:

l'eventuale novella in esame non comporterebbe riflessi giuridici particolari ed anzi potrebbe contribuire (in connessione con gli Emendamenti nn. 6, 17 e 18) a contrarre ulteriormente l'abbondante numero dei Consiglieri municipali attualmente previsto.

In ordine alla questione *sub b)*:

trattasi di modifica collegata alle altre relative alla eliminazione dal novero degli organi municipali della Giunta, e si fa quindi rinvio a quanto detto *supra* al riguardo.

Relativamente alla questione *sub c)*:

la soppressione del riferimento al necessario rispetto del principio dell'equilibrio di genere negli organi di governo municipali non appare opportuna, né del tutto giustificabile alla luce della considerazione della presenza comunque di normative nazionali in materia. La specificazione e riproposizione di principi normativi oltre che utili eventualmente per fini esegetici assolvono comunque a fini più ampi, che con una certa approssimazione potrebbero dirsi "etico-pedagogici". In considerazione, poi, della recente sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2022 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa in materia di elezioni comunali, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste elettorali che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi anche nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), la cancellazione di una norma sull'equilibrio di genere rende lo Statuto costituzionalmente più fragile.



Emendamento n. 8 (soppressione facoltà del Presidente di Municipio in ordine alla convocazione e alla presidenza della Giunta municipale)

L'oggetto specifico dell'emendamento n. 8 consiste nella soppressione nel primo comma dell'art. 47 del Progetto di Statuto provvisorio delle facoltà del Presidente di Municipio relativamente alla convocazione e alla presidenza della Giunta municipale.

Si tratta com'è piuttosto evidente di modifica collegata alle altre relative alla eliminazione dal novero degli organi municipali della Giunta. In sé e per sé considerata non risulterebbe avere pregio poiché non sono previste soluzioni alternative all'espletamento dei fondamentali compiti di cui si discorre.

Emendamento n. 12 (soppressione dei riferimenti alla figura dell'Assessore municipale)

L'oggetto dell'emendamento n. 12 riguarda la soppressione nei primi due commi dell'articolo 52 (in materia di incompatibilità quanto agli organi municipali) del riferimento alla figura dell'Assessore municipale.

Anche in questo caso appare evidente che si tratta di modifica collegata alle altre relative alla eliminazione dal novero degli organi municipali della Giunta.

Emendamento n. 9 (specificazione della facoltà del Presidente di Municipio in ordine alla convocazione e alla presidenza del Consiglio municipale)

L'emendamento n. 9 prospetta l'inserimento in coda al primo comma dell'art. 47 del Progetto di Statuto provvisorio del periodo secondo cui «[il Presidente di Municipio] Convoca e presiede il Consiglio municipale».

Così formulato, l'emendamento in discorso non presenta particolare pregio innovativo, poiché rappresenta una sostanziale duplicazione della previsione di cui al primo comma dell'articolo 49 del Progetto di Statuto provvisorio, che recita come segue: «Il Consiglio del Municipio è presieduto dal Presidente di Municipio e, in assenza o in caso di impedimento temporaneo di questi, dal Vice-Presidente di Municipio».

Emendamento n. 4 (Municipi e valori unitari)

L'emendamento n. 4 ha ad oggetto la soppressione del comma 5 dell'art. 41, che recita: «I Municipi curano gli interessi e promuovono lo sviluppo delle rispettive comunità locali nella cornice dei fini e valori unitari del Comune di "Nuova Pescara"».

La norma di cui al comma 5 dell'art. 41 è preordinata alla garanzia di interessi unitari del nuovo Comune. La soppressione della previsione in parola priverebbe lo Statuto di un elemento di contenimento di spinte centrifughe e/o di tendenze disorganiche che potrebbero derivare dall'azione dei Municipi.

È appena il caso di sottolineare come i Municipi altro non rappresentano che articolazioni del Comune stesso, prive di personalità giuridica.

Emendamento n. 16 (variazione della denominazione di alcuni Municipi)

L'emendamento n. 16 ha ad oggetto la sostituzione nel primo comma dell'articolo 41 e nel quarto comma dell'articolo 43 del Progetto di Statuto provvisorio la denominazione del "Municipio III – Pescara Nord" con la denominazione "Municipio III – Castellamare" e la denominazione del "Municipio IV – Pescara Nord" con la denominazione "Municipio IV – Portanuova".

Non sovengono in proposito né criticità, né particolari rilievi di carattere giuridico.

4) Denominazione e simboli del nuovo ente comunale

Al quarto ambito attengono gli emendamenti nn. 2, 15.

Emendamento n. 2 (modifica della denominazione)

In sede di Commissione Statuto si è originato un acceso confronto intorno alla precisa denominazione del nuovo Comune, e cioè se dovesse permanere quella di "Nuova Pescara" o se, al contrario, si dovesse optare per la nuova denominazione di "Pescara". In Commissione la scelta, a maggioranza, è stata favorevole alla prima ipotesi.

L'emendamento n. 2, quale logico sviluppo di quel confronto di idee, propone la sostituzione in tutto l'articolato del Progetto di Statuto (e nei relativi Allegati) della denominazione di "Nuova Pescara" con quella di "Pescara".

La delicatezza intrinseca del tema in Commissione Statuto ha fatto certamente da velo alla considerazione sul punto di aspetti di tutto rilievo.

Com'è noto, l'ipotesi della denominazione "Pescara" per il nuovo ente comunale risultante da fusione trova il proprio supporto normativo nel titolo e in molteplici previsioni dell'articolo unico della Legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2023 (tra i molti commi dell'articolo 1 cui si può far riferimento nel senso qui indicato spicca il comma 7, che recita: «Il territorio del nuovo Comune risultante dalla fusione, con la denominazione di "Pescara", è costituito dai territori già appartenenti ai Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore»). In maniera solo apparentemente contraddittoria o sibillina, il testo legislativo in discorso comunque fa balenare anche una diversa soluzione per la denominazione del nuovo Comune destinato a sorgere a seguito di fusione: il comma ottavo dell'articolo 1 della legge, infatti, abilita lo Statuto del nuovo Comune risultante dalla fusione a disporre una diversa denominazione dell'ente¹¹.

La ricostruzione del quadro normativo di riferimento tuttavia non sarebbe completa se non si tenesse conto di altri atti essenziali per la messa in opera del procedimento di fusione.

In quest'ottica, viene in rilievo, in particolare, l'art. 133, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del quale la Regione, sentite tali popolazioni, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

In attuazione dell'obbligo costituzionale di sentire le popolazioni interessate il Consiglio regionale della Regione Abruzzo ha adottato una *Delibera* funzionale all'indizione del prescritto *referendum* consultivo individuando precisamente e in modo inequivoco la denominazione del nuovo Comune derivante dalla fusione.

Nel dettaglio, la *Delibera* del Consiglio regionale dell'Abruzzo del 30/12/2013 ha approvato il seguente quesito referendario: «Ritiene l'elettore che debba essere istituito il comune di Nuova Pescara, comprendente i Comuni di Pescara, Montesilvano (PE) e Spoltore (PE), che vengono contestualmente soppressi»¹². È sul nome di "Nuova Pescara" (e su quel che ad esso è collegato quanto alla tipologia di fusione che si intende porre in essere) che si sono pronunciati gli elettori di tutti e tre i Comuni coinvolti (un nome di fatto non coincidente con quello di alcuno dei tre Comuni esistenti).

La Legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2023, nello stabilire un nome differente da "Nuova Pescara" o comunque la possibilità di derogare da questo appare per tanto in aperto e diretto contrasto con il quesito referendario del 2014, situazione questa che è suscettibile di determinare una lesione indiretta del disposto dell'articolo 133, secondo comma, della Costituzione così come interpretato dalla giurisprudenza della Consulta.

Nella propria giurisprudenza, la Corte costituzionale ha a più riprese enfatizzato il significato cruciale che il nome di un comune riveste per i propri abitanti, sottolineando che questo elemento non può essere in alcun modo modificato senza un adeguato e previo coinvolgimento delle popolazioni locali interessate.

¹¹ Più precisamente, l'art.1, comma ottavo, della Legge reg. Abruzzo n. 13/2023 recita: «Lo statuto del nuovo Comune risultante dalla fusione può disporre una diversa denominazione dell'ente».

¹² Consultabile anche online all'indirizzo internet

http://www2.consiglio.regione.abruzzo.it/affassweb/IX_Legislatura/verbali/2013/verb%20166_06.asp.

La denominazione di un Comune non è una semplice etichetta geografica, ma rappresenta un **elemento costitutivo fondamentale dell'identità di quella comunità e ha una funzione comunicativa e simbolica cruciale, contribuendo a valorizzare le tradizioni e la storia del territorio** (sentenza n. 210 del 2018, riferita al particolare contesto linguistico della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol).

L'importanza della denominazione dell'ente locale è riconosciuta all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, il quale – come accennato - stabilisce che **qualsiasi modifica riguardante la denominazione** (o i confini comunali) richiede una consultazione della popolazione interessata (il principio non ammette eccezioni neppure nell'ipotesi in cui si intenda “meramente integrare” il nome dell'ente locale mediante l'apposizione del termine “terme”: cfr. **sentenza n. 123 del 2019**, con riferimento alla possibilità dei consigli comunali di utilizzare nella denominazione il termine “terme” senza previa consultazione della popolazione interessata).

Per quanto concerne le modalità della consultazione la Corte costituzionale ha stabilito, e più volte ribadito, che le “popolazioni interessate” debbano essere sentite direttamente attraverso la **solenne forma del referendum consultivo quale strumento indispensabile per appagare le esigenze partecipative** (sentenze n. 204 del 1981, n.279 del 1984 e n. 237/2004).

Per la Corte l'obbligo della consultazione referendaria è **radicato nella tradizione istituzionale** e rappresenta «**espressione di un principio generale ricevuto dalla tradizione storica**», il quale richiede la partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che la riguardano. Ancora di recente la Corte costituzionale (sentenza 2 luglio 2019, n. 214) quanto ai procedimenti di variazione territoriale dei Comuni ha riaffermato la centralità negli stessi della consultazione delle “popolazioni interessate”.

In altre parole, ogni proposta tesa al **mutamento di denominazione** deve, in principio, consentire il coinvolgimento dell'intera popolazione interessata, poiché si tratta sempre di incidere su «**un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale**» (sentenza n. 237 del 2004, con riferimento a una proposta di “mera integrazione” della denominazione originaria, su iniziativa del consiglio comunale).

L'obbligo di consultare **nella indispensabile forma del referendum consultivo la popolazione interessata** costituisce, ai sensi dell'art. 133, secondo comma, Cost., presupposto della legge regionale modificativa di circoscrizioni e **denominazioni** dei Comuni ed è posto a **garanzia del rispetto del principio di autodeterminazione** (sentenza n. 279 del 1994), «soprattutto perché un conto è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell'intera popolazione interessata, da condurre **secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione**» (sentenze n. 2 del 2018 e sentenza n. 453 del 1989).

Dall'analisi della giurisprudenza costituzionale emerge chiaramente come la denominazione dell'ente locale non possa essere meramente modificata con legge regionale senza un previo ed effettivo coinvolgimento delle popolazioni interessate.

Il *nomen* dell'ente rappresenta in ultima istanza elemento essenziale della democraticità del processo di variazione territoriale.

Se la Regione non può con propria legge modificare la denominazione degli enti locali senza aver prima consultato le popolazioni coinvolte, a *fortiori*, nell'attribuire un nome all'ente comunale risultante dall'accorpamento di precedenti comuni che vengono contestualmente soppressi, la legge regionale non appare abilitata a prevedere l'attribuzione di un nome “altro” e “diverso” rispetto a quello condiviso e approvato in sede referendaria dai cittadini coinvolti nel progetto di fusione.

Il quesito referendario sottoposto ai cittadini affinché questi decidano il nome da attribuire al loro nuovo comune (o per modificare il nome di un comune esistente) ha carattere vincolante. Ciò significa che il risultato del *referendum* deve essere rispettato e implementato dalle autorità competenti, senza possibilità di deviazioni o interpretazioni contrarie e/o difformi.

La vincolatività del voto popolare rappresenta un principio fondamentale della democrazia diretta. I cittadini, attraverso il voto referendario, hanno la possibilità di esprimere direttamente la loro volontà su un tema specifico e puntuale, sicché ove il quesito referendario approvato dai cittadini interessati contenga

in modo inequivocabile il nome da attribuirsi al futuro ente locale la scelta del nome risulta inevitabilmente vincolata.

Lo stesso comma 8 dell'art. 1 della Legge Regionale dell'Abruzzo n. 13/2023 risulta in contrasto con il disposto costituzionale laddove rimette ai comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore la possibilità di attribuire nello Statuto al nuovo ente locale una denominazione differente, senza imporre una previa, doverosa e imprescindibile consultazione delle popolazioni interessate nella solenne forma del *referendum* consultivo: il solo modo per cui esso risulti aderente all'imposizione Costituzionale è che con lo Statuto si confermi la denominazione di "Nuova Pescara".

A corollario delle note che precedono, si può osservare come l'opzione per attribuire al nuovo Comune il nome del Comune maggiore interessato dal procedimento di fusione possa riverberarsi sulla natura stessa della fusione. Ciò nella misura in cui si convenga – come sottolineato nel corso dei lavori della Commissione Statuto a più riprese e da più parti – che il mantenimento della denominazione del Comune maggiore è il tratto tipico della "fusione per incorporazione", nella quale i Comuni più piccoli risultano sostanzialmente assorbiti nel Comune di maggiori dimensioni. Dalla fusione per incorporazione non nasce un nuovo ente comunale (la cui fisionomia dovrebbe essere frutto del concorso paritario dei diversi soggetti territoriali coinvolti come nel caso di "Nuova Pescara"), ma molto più semplicemente comporta l'irrobustimento del Comune maggiore rispetto al quale i Comuni di minori dimensioni finiscono per avere un ruolo del tutto ancillare dissolvendosi in esso.

In definitiva, per addivenire legittimamente a una variazione della denominazione del nuovo ente comunale diversa da quella di "Nuova Pescara" occorre seguire un procedimento il cui perno è la (nuovamente) consultazione delle «popolazioni interessate», come da ultimo ha riconosciuto indirettamente lo stesso Consiglio regionale dell'Abruzzo nel caso del cambio di denominazione del Comune di "Popoli" in "Popoli Terme": la parte motiva della relativa Delibera funzionale all'indizione del *referendum*, adottata a seguito della seduta del 30/12/2022, è di tenore indubbio sull'argomento¹³.

Conclusivamente:

- a meno che non si voglia procedere a nuova consultazione referendaria, il mantenimento del nome "Nuova Pescara" in questa fase appare come la sola soluzione pienamente - conforme a tutti i vincoli normativi: non solo a quelli derivanti dalla Costituzione e dal *referendum* popolare celebrato il 25 maggio del 2014, ma anche a quelli risalenti alla legge della regione Abruzzo n. 13 del 2023 (in forza, come detto, dell'apertura di cui al disposto dell'ottavo comma dell'articolo 1).

Emendamento n. 15 (modifica cromatica nel Gonfalone)

L'Emendamento n. 15 prevede la sostituzione del colore argento con il colore bianco nel testo dell'Allegato 2 del Progetto di Statuto provvisorio. L'Allegato 2 in discorso ha ad oggetto la descrizione del Gonfalone.

Non sovengono in proposito né criticità, né particolari rilievi di carattere giuridico.

Teramo, 3 settembre 2023

Prof. Romano Orrù

(Ordinario di *Diritto pubblico comparato*
nell'Università di Teramo)



¹³Consultabile *online* all'indirizzo *internet* chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://bura.regione.abruzzo.it/sites/bura.regione.abruzzo.it/files/bollettini/2023-02-22/ra-32401verb-079-5-signed-signed.pdf