

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'ABRUZZO
SEZIONE STACCATA DI PESCARA

Ricorso

per: **1)** Associazione “NUOVA PESCARA” (P.Iva 91150140688), in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, Dott. Marco Camplone (C.F. CMPMRC64T11G482), con sede in Pescara, Via Papa Giovanni XXIII, **2)** Antonio CIOFANI (C.F. CFNNTN50M05A323A), nato ad Anzio (RM) il 5.8.1950 e residente in Pescara, Viale della Riviera n. 95, **3)** Cristian ODOARDI (C.F. DRDCST72C17F646P), nato a Montesilvano (PE) il 17.3.1972 e ivi residente in via G. Di Vittorio n. 11, **4)** Filiberto MASTRANGELO (C.F. MSTFBR77L28E372M), nato a Vasto (CH) il 28.7.1967 e residente in Pescara, Viale Giovanni Bovio n. 149, **5)** Lino TOMAIUOLO (C.F. TMLLN159L12G482Z), nato a Pescara il 12.7.1959 e residente in Spoltore (PE), Via Lago di Garda n. 13, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Roberto Colagrande (C.F. CLGRRT68T28A345B) con studio in L'Aquila, Via G. Verdi n. 18 (fax: 068080731) ed elettivamente domiciliati presso il rispettivo domicilio digitale p.e.c. *roberto.colagrande@pecordineavvocatilaquila.it*, come da procure allegate; contro il COMUNE DI SPOLTORE (PE) (C.F. 00128340684), in persona del Sindaco e legale rappresentante *p.t.*;

e nei confronti del COMUNE DI PESCARA (C.F. 00124600685) e del COMUNE DI MONTESILVANO (PE) (C.F. 00193460680), in persona dei rispettivi Sindaci e legali rappresentanti *p.t.* nonché del dott. Alberto BARTOLI (C. F. BRTLRT81P06G482F) consigliere comunale di Spoltore;

per l'annullamento,

previa concessione di idonee misure cautelari:

— del Decreto del Sindaco del Comune di Spoltore n. 17 del 9 aprile 2026, con cui è stato indetto, per il giorno di domenica 14 giugno 2026, il referendum consultivo comunale recante il quesito: “*Siete favorevoli alla prosecuzione del processo di fusione per la costituzione del nuovo Comune denominato ‘Pescara’ che comporterà la soppressione del Comune di Spoltore?*”;

— nonché, ove e in quanto occorrer possa, di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ed in particolare:

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Spoltore n. 11 del 31 marzo 2026, avente ad oggetto “*Richiesta indizione referendum consultivo ai sensi dell’art. 28 del Regolamento degli istituti di partecipazione*”, unitamente alla relazione illustrativa allegata sub “B” ed ai pareri di regolarità amministrativa, tecnica e contabile;

- del verbale n. 2/2026 del 25 marzo 2026 del Comitato dei Garanti, recante giudizio favorevole di legittimità sul quesito referendario;

- della determinazione del Responsabile del Servizio Economico Finanziario n. 133 del 26 marzo 2026, di accertamento della disponibilità economica e finanziaria a copertura della consultazione;

— per quanto occorrer possa, della deliberazione del Consiglio Comunale di Spoltore n. 1 del 29 gennaio 2026, recante “*L.R. n. 13/2023 — Istituzione del nuovo Comune di Pescara — Richiesta provvedimenti*”, nella parte in cui ha impegnato il Consiglio a richiedere al Sindaco l’indizione di un referendum consultivo sull’“*interruzione del processo di fusione*”.

FATTO E DIRITTO

1. Il procedimento di fusione dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore trae origine dal referendum consultivo regionale del 25 maggio 2014, indetto con decreto del Presidente della Giunta della Regione Abruzzo n. 12 del 18 febbraio 2014 ai sensi degli artt. 25 e ss. della L.R. Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 44 e dell’art. 78 dello Statuto regionale, nonché in attuazione dell’art. 133, comma 2, Cost.

Alla consultazione presero parte 111.475 cittadini dei tre Comuni interessati. Il responso, proclamato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 34 del 2014 (B.U.R.A.T. n. 30 del 30 luglio 2014), si è espresso favorevolmente alla fusione in tutte e tre le comunità interessate, con il 70,32% dei voti favorevoli a Pescara, il 52,23% a Montesilvano ed il 51,12% a Spoltore.

1.1 In esecuzione di detta volontà popolare, e in conformità al disposto dell’art. 133, comma 2, Cost., la Regione Abruzzo ha esercitato la propria potestà legislativa esclusiva in materia approvando la L.R. 24 agosto 2018,

n. 26 (“Disposizioni per l’istituzione del Comune di Nuova Pescara”), con la quale è stato istituito il nuovo Comune nato dalla fusione dei tre enti.

Tale legge regionale è stata successivamente abrogata e sostituita dalla L.R. 17 marzo 2023, n. 13 (B.U.R.A. n. 12 del 22 marzo 2023), come modificata dalla L.R. 31 marzo 2023, n. 17, che hanno mantenuto inalterata la decisione politica della fusione e ne hanno fissato la data di efficacia al **1° gennaio 2027**, altresì stabilendo che il nuovo ente assuma la denominazione semplificata di “Pescara”. Sin dalla loro emanazione, dette leggi regionali sono pienamente vigenti, mai sospese, mai abrogate, mai impugnate dinanzi alla Corte costituzionale.

Più ancora, l’iter di attuazione della fusione è da tempo entrato in fase esecutiva. Le tre Amministrazioni comunali hanno costituito, ai sensi dell’art. 30 del D.Lgs. 267/2000, un “Ufficio della Fusione”, mediante apposita convenzione sottoscritta nel marzo 2023 dai Sindaci dei tre Comuni, individuando il Comune di Pescara come capofila. Sono state inoltre istituite l’Assemblea costitutiva, le Commissioni statutarie e gli organismi di coordinamento previsti dalla legge regionale; è stato elaborato il “Rapporto di fusione” ed avviati gli adempimenti propedeutici al subentro del nuovo Comune nella titolarità dei rapporti giuridici e nel personale dei tre enti estinguendi (artt. 2 e 3 L.R. 13/2023).

1.2 Va inoltre rammentato che, per quanto qui rileva, il giudice amministrativo ha già avuto modo di pronunciarsi sulla vicenda. Con sentenza T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 30 maggio 2022, n. 232, è stato dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso con cui proprio il Comune di Spoltore aveva provato ad impugnare gli atti regionali di indizione del referendum del 2014: il TAR ha espressamente affermato che *“l’eventuale annullamento dell’atto di indizione del referendum consultivo non potrebbe in nessun caso travolgere l’atto di proclamazione dell’esito ... e, tantomeno, il successivo provvedimento legislativo regionale di istituzione del nuovo comune”*. Il principio, già affermato in sede amministrativa con riferimento alla medesima vicenda, vale a maggior ragione oggi, dove non si discute neppure più dell’atto regionale, bensì - come si vedrà - di atti di un singolo Comune che pretende di rimettere in discussione, riportando alla consultazione referendaria locale, un

procedimento giuridicamente concluso a livello legislativo regionale e riferito a scelte ed interessi extracomunali.

1.3 Invero in questo quadro, del tutto inopinatamente, il Consiglio Comunale di Spoltore, con la deliberazione n. 1 del 29 gennaio 2026, ha impegnato sé stesso a richiedere al Sindaco di indire un nuovo referendum, questa volta limitato al solo territorio comunale di Spoltore, finalizzato a chiedere ai propri cittadini se fossero favorevoli alla prosecuzione del processo di fusione. La Giunta comunale ha quindi approvato, con deliberazione n. 7 del 26 febbraio 2026, un nuovo “Regolamento degli istituti di partecipazione”, *ad usum delphini*, espressamente finalizzato a consentire l’iniziativa referendaria di cui trattasi.

Con deliberazione n. 11 del 31 marzo 2026, il Consiglio comunale, in conformità al cennato art. 28 del nuovo Regolamento, ha deliberato di richiedere al Sindaco l’indizione del referendum e con il decreto sindacale n. 17 del 9 aprile 2026, il Comune di Spoltore ha quindi indetto la consultazione per il giorno di domenica 14 giugno 2026, individuando i seggi e le modalità di svolgimento.

2. Gli epigrafati ricorrenti hanno **interesse e legittimazione** ad impugnare detti atti comunali in ragione delle censure che si esporranno.

In particolare, l’Associazione “Nuova Pescara” è stata costituita tra gli altri, da primarie associazioni di categoria del territorio (Confindustria Pescara, Camera di Commercio C.C.I.A.A. di Chieti-Pescara, CNA, Confcommercio, etc.) e da diversi comitati civici, con la finalità statutaria espressa di “*contribuire alla definitiva attuazione della volontà popolare manifestata dai cittadini dei Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore nel referendum consultivo del 25 maggio 2014*” (cfr. atto costitutivo e Statuto, doc...). L’Associazione vanta dunque un interesse qualificato, diretto, concreto ed attuale all’annullamento degli atti impugnati, che si pongono in oggettivo, frontale contrasto con le finalità statutarie e con il processo di fusione legittimamente delineato dalla legge regionale, minandone la certezza, l’effettività e la stessa esecuzione amministrativa.

Sotto il profilo della legittimazione ad agire delle associazioni, è noto che la giurisprudenza amministrativa riconosce a quelle dotate di previsioni statutarie chiare, di rappresentatività storico-territoriale e di

un'organizzazione adeguata, la titolarità dell'interesse a tutelare, dinanzi al giudice amministrativo, i valori di cui si fanno portatrici, anche con riferimento ad iniziative dell'autorità pubblica idonee a frustrarne il programma associativo (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8683; Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 2009, n. 5805; Cons. Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6).

10. — Egualmente legittimati e portatori di un interesse concreto ed attuale al ricorso sono i ricorrenti persone fisiche, in quanto cittadini residenti nei Comuni interessati dal procedimento di fusione, che subiscono in via diretta gli effetti della destabilizzazione (sottesa agli atti impugnati) di un percorso istituzionale già definito con legge regionale e già entrato in fase esecutiva. La giurisdizione del giudice amministrativo sull'indizione del referendum consultivo è pacifica: i provvedimenti di indizione assurgono ad atti amministrativi e non politici, e dunque sono impugnabili con gli ordinari mezzi di gravame dinanzi al giudice degli interessi legittimi (T.A.R. Abruzzo, Sez. I, n. 232/2022 cit.; T.A.R. Catanzaro, Sez. II, 24 luglio 2007, n. 1027; Cass. civ., Sez. Un., 5 marzo 1979, n. 1356).

MOTIVI

I. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, 97, 114, 117, comma 2, lett. p), e 133, comma 2, Cost.; degli artt. 8 e 15 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL); degli artt. 3 e ss. della legge n. 241/1990; nonché della L.R. Abruzzo 17 marzo 2023, n. 13. Vizio di incompetenza assoluta del Comune di Spoltore per carenza di potere in concreto. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, illogicità e irragionevolezza manifesta, difetto di motivazione.

Il procedimento di fusione fra Comuni è materia riservata in via esclusiva alla potestà legislativa regionale, come testualmente sancito dall'art. 133, comma 2, Cost., il quale stabilisce che “*la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*”. Il principio è ribadito dall'art. 15 del TUEL e si raccorda con la riserva, di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., della legislazione statale per quanto attiene a “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali*” dei Comuni. La

Costituzione e la legislazione ordinaria delineano dunque un sistema in cui l'assetto delle circoscrizioni comunali è rimesso — quanto al *momento decisorio* — unicamente all'organo legislativo regionale, ed alla popolazione interessata viene riconosciuta una funzione meramente consultiva, endoprocedimentale e prodromica rispetto alla decisione legislativa.

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa è conforme nel qualificare il referendum di cui all'art. 133, comma 2, Cost. come atto endoprocedimentale obbligatorio ma non vincolante della fase legislativa regionale: la decisione finale sull'istituzione del nuovo Comune resta rimessa alla piena ed insindacabile discrezionalità politica del Consiglio regionale, che può procedere alla fusione anche in presenza di un dissenso parziale espresso da alcune delle popolazioni interessate, qualora una valutazione complessiva degli interessi in gioco lo giustifichi (Corte cost., sentt. nn. 36/2011, 237/2004 e 453/1989; Cons. Stato, Sez. III, 3 agosto 2023, n. 7339; Cons. Stato, Sez. III, 25 agosto 2016, n. 3678; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 12 dicembre 2018, n. 1228).

Sul punto, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire che la legge regionale di fusione non costituisce una mera ratifica dell'esito referendario, bensì “rappresenta la concretizzazione dell'esercizio del potere discrezionale del Consiglio regionale” (Cons. Stato, n. 7339/2023 cit.).

Ne deriva un duplice corollario: **(a)** una volta esercitato il potere legislativo regionale di cui all'art. 133, co. 2, Cost., la fase consultiva si è definitivamente esaurita; **(b)** eventuali vizi del procedimento referendario prodromico si traducono semmai in vizi di legittimità costituzionale della legge regionale, sindacabili esclusivamente dalla Corte costituzionale, e non possono essere fatti valere *a posteriori* attraverso strumenti di partecipazione popolare locale.

Nel caso che ne occupa, la fase consultiva si è regolarmente svolta nel 2014, coinvolgendo le popolazioni di tutti e tre i Comuni interessati e pervenendo ad un esito favorevole alla fusione in ciascuno di essi. Ad essa ha fatto seguito la legge istitutiva del nuovo Comune (L.R. Abruzzo n. 26/2018), poi sostituita dalla L.R. n. 13/2023 (come modificata dalla L.R. n. 17/2023), pienamente vigenti, mai sospese, mai impugnate. Con l'adozione della legge

regionale, il potere consultivo si è definitivamente esaurito ed il procedimento di fusione è giuridicamente concluso, sul piano della decisione istitutiva, da circa otto anni.

Pertanto, un Comune — ente la cui esistenza, circoscrizione e denominazione sono per sua stessa natura subordinate alla legge (statale e regionale) — non ha alcun potere di indire un nuovo referendum allo scopo di “rimettere in discussione”, “interrompere” o comunque incidere sull’efficacia di un processo già definito con atto avente forza di legge regionale. Una simile pretesa equivarrebbe a riconoscere a un ente pubblico *di rango costituzionalmente derivato* la facoltà di sindacare, sia pure indirettamente, le scelte legislative dell’ente cui pertiene la sua stessa istituzione — con esiti incompatibili con il principio di gerarchia delle fonti, con la riserva di legge di cui all’art. 133, comma 2, Cost. e con il principio di leale collaborazione fra livelli territoriali.

I.1 Gli atti impugnati sono perciò viziati dalla violazione del rubricato sistema normativo di riferimento e dalla connessa incompetenza e carenza di potere in concreto poiché il Comune di Spoltore ha preteso di esercitare una funzione consultiva su una materia (l’esistenza e l’assetto di un nuovo Comune istituito con legge regionale) ormai sottratta alla sua sfera di competenza e riservata in via esclusiva alla Regione.

I.2 L’iniziativa referendaria, inoltre, nella stessa cornice della rubricata violazione di legge, è viziata da eccesso di potere per sviamento, poiché non persegue alcun interesse pubblico di competenza comunale, ma mira esclusivamente a contrastare una decisione sovrana del legislatore regionale, utilizzando uno strumento di partecipazione popolare per finalità estranee a quelle proprie dell’istituto consultivo. Il quesito, peraltro, è formulato in modo da presupporre erroneamente l’esistenza di un “processo” ancora aperto a una decisione comunale — incorporando, quindi, un travisamento giuridico del dato normativo: il “processo di fusione” è invece giuridicamente concluso, nella sua fase decisoria, con l’emanazione della legge regionale, residuandone unicamente la fase *esecutiva*, anch’essa rimessa, sotto il profilo del coordinamento, alla Regione e all’Ufficio della Fusione già costituito ai sensi dell’art. 30 TUEL.

II. — Violazione e falsa applicazione dell’art. 8, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL); violazione dell’art. 47 dello Statuto del Comune di Spoltore e dell’art. 28 del Regolamento degli istituti di partecipazione. Insussistenza del presupposto della “esclusiva competenza locale”. Illegittimità derivata del verbale del Comitato dei Garanti n. 2/2026.

L’art. 8, comma 4, del TUEL — norma di rango primario non derogabile dallo Statuto e dal Regolamento comunale — stabilisce che *“nello statuto possono essere previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini, limitatamente alle materie di esclusiva competenza locale”*. Tale prescrizione — espressione di un principio generale dell’ordinamento degli enti locali — si applica a tutte le forme di referendum locale (a iniziativa popolare, consiliare o di giunta), come confermato dalla giurisprudenza costante. La medesima limitazione è espressamente recepita all’art. 47, comma 2, dello Statuto del Comune di Spoltore, il quale ammette il referendum *“per qualsiasi settore di competenza comunale”*.

Sul significato e la portata della nozione di “esclusiva competenza locale”, vale la pena richiamare il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, n. 3045 del 20 maggio 1998, secondo cui l’ente locale che indice il referendum è ad esso legittimato soltanto se *“è competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbisogni dell’ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti”*.

Il criterio dell’*autosufficienza decisionale* dell’ente locale costituisce dunque presupposto indefettibile dell’ammissibilità della consultazione: ove il provvedimento attuativo non possa essere adottato dal Comune *uti singulus*, viene meno la stessa ragion d’essere dell’istituto referendario locale.

Tale orientamento ha trovato uniforme e ripetuta conferma nella giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. VI, ord. n. 37/2002; T.A.R. Puglia, Bari, ord. 15 gennaio 2003; T.A.R. Toscana, Sez. II, 21 febbraio 2008, n. 181) secondo cui proprio nel caso che coinvolga interessi di più amministrazioni, *“in ragione delle diverse Amministrazioni coinvolte nella complessa procedura in questione nonché, conseguentemente, in virtù dei distinti interessi che si agitano nell’ambito della intera operazione, non*

possa considerarsi la materia oggetto dei quesiti referendari come esclusiva del Comune” (così TAR Toscana cit.).

In particolare, è stato enunciato il seguente principio di carattere generale di radicale rilievo per il caso in esame: **“le consultazioni costituiscono strumento di partecipazione popolare all’elaborazione delle scelte amministrative, non strumento di verifica a posteriori da parte dei cittadini di scelte già definite con formali provvedimenti amministrativi L’attività consultiva, per propria natura, deve precedere l’attività decisionale, non seguirla”** (T.A.R. Veneto, Sez. II, 21 marzo 2007, n. 807, e Cons. Stato, Sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3769). Tale principio è *a fortiori* applicabile quando la decisione già assunta non sia un mero atto amministrativo, ma una legge regionale.

II.1 Nel richiamato contesto normativo e giurisprudenziale, è agevole trarre obbligate conclusioni sulla vicenda in esame.

La fusione tra i Comuni di Pescara, Montesilvano e Spoltore — una volta legiferata con la L.R. n. 26/2018 e poi ribadita con la L.R. n. 13/2023 — esula dalla competenza esclusiva del singolo Comune di Spoltore: per produrre i suoi effetti, l’eventuale “interruzione” del processo richiederebbe (i) un atto del Consiglio regionale; (ii) il voto convergente delle assemblee elettive degli altri due Comuni coinvolti (Pescara e Montesilvano); (iii) un passaggio referendario nuovamente esteso all’intera popolazione interessata. Manca, in radice, il presupposto dell’autosufficienza decisionale richiesto dal Consiglio di Stato e dalla giurisprudenza prevalente.

Inoltre, l’iniziativa culminata con gli impugnati atti comunali rappresenta un caso paradigmatico di referendum *a posteriori*, volto a sindacare una scelta già cristallizzata in una formale legge regionale, in plateale violazione del principio enunciato dal Cons. Stato n. 3769/2008 e dal T.A.R. Veneto n. 807/2007.

II.2 In tal senso si appalesa illegittimo anche il verbale n. 2/2026 del Comitato dei Garanti, il quale ha attestato la “conformità ai parametri previsti dal Regolamento degli istituti di partecipazione e dallo Statuto comunale” del quesito senza vagliare — come avrebbe dovuto fare alla stregua del canone della legalità sostanziale — il preliminare e dirimente requisito dell’“esclusiva competenza locale” imposto dall’art. 8, comma 4,

TUEL. La superficialità di tale verifica, palesemente limitata al solo profilo formale di conformità statutario-regolamentare, integra ulteriore vizio di difetto di istruttoria e carenza di motivazione nella formazione dell'atto presupposto.

III. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dei principi di buon andamento, economicità, efficienza e ragionevolezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per erroneità dei fatti e travisamento dei presupposti con riguardo all'insussistenza di un interesse pubblico, sviamento per uso improprio di fondi pubblici, illogicità manifesta.

L'indizione di un referendum consultivo comunale deve essere funzionale all'esercizio di competenze proprie dell'ente locale e finalizzata all'assunzione di una determinazione amministrativa effettiva e concretamente realizzabile (T.A.R. Toscana, Sez. II, n. 181/2008 cit.; T.A.R. Lazio, Roma, 9 febbraio 2011, n. 1301; T.A.R. Toscana, Firenze, n. 2716/2007).

Come ampiamente argomentato con i precedenti motivi, la "prosecuzione" o l'"interruzione" del processo di fusione non è (più) materia di competenza del singolo Comune di Spoltore, sicché l'esito del referendum, qualunque esso sia, sarebbe giuridicamente irrilevante e inidoneo a produrre alcun effetto sulla vigenza e sull'efficacia delle leggi regionali nn. 26/2018 e 13/2023.

A fronte di tale ineluttabile inutilità giuridica, l'Amministrazione comunale ha disposto l'**impiego di ingenti risorse pubbliche** per l'organizzazione della consultazione (allestimento dei seggi presso cinque plessi scolastici comunali, retribuzione del personale di seggio, stampa del materiale elettorale, attività informativa e di pubblicità, etc.), come attestato dalla determinazione del Responsabile del Servizio Economico Finanziario n. 133/2026 richiamata nel decreto sindacale impugnato. Tale spesa, sostenuta per un'attività palesemente illegittima e priva di qualsiasi effetto giuridico utile, viola apertamente i **principi di buon andamento, economicità, efficienza e ragionevolezza** dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. e all'art. 1 della legge n. 241/1990.

La spesa pubblica è in tal modo distolta dalle proprie finalità istituzionali per finanziare un'iniziativa che si configura come **mera manifestazione**

politica priva di un reale e concreto interesse pubblico riconducibile alle attribuzioni comunali. La giurisprudenza ha più volte sottolineato che l'interesse alla base dell'azione amministrativa deve essere *concreto e non astratto*, e che l'impiego di risorse pubbliche deve essere sempre giustificato da una finalità coerente con le competenze dell'ente (T.A.R. Lazio, Roma, n. 1301/2011 cit.; T.A.R. Toscana, n. 2716/2007 cit.). Nel caso di specie, si assiste a un palese spreco di denaro pubblico per una consultazione che non potrà incidere in alcun modo sulla decisione già assunta dal legislatore regionale, né sull'iter esecutivo già in corso a livello inter-comunale.

Vi è, infine, profilo di **eccesso di potere per sviamento**: uno strumento di democrazia partecipativa — quale il referendum consultivo — è stato attivato non per arricchire il processo decisionale comunale, bensì come arma di interdizione politica nei confronti di una scelta legislativa altrui. La distorsione della causa tipica dell'istituto integra di per sé vizio dell'atto amministrativo (art. 21-*octies*, legge n. 241/1990).

IV. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost., del principio di gerarchia delle fonti, del principio del “contrarius actus”, dei principi di leale cooperazione e di unità della Repubblica (artt. 5 e 114 Cost.); violazione dell’art. 47 dello Statuto comunale. Eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità manifesta.

IV.1 L'iniziativa referendaria del solo Comune di Spoltore appare manifestamente illogica e contraddittoria rispetto alla natura intrinsecamente unitaria del procedimento di fusione. Il referendum originario del 25 maggio 2014 ha coinvolto le popolazioni dei tre Comuni e la legge regionale di fusione è il risultato di una *valutazione complessiva* degli interessi delle tre comunità. Pretendere di interrompere tale percorso sulla base della volontà espressa da una sola delle tre popolazioni, a distanza di dodici anni e a procedimento legislativo ormai concluso, è contrario ad ogni canone di coerenza e ragionevolezza, oltre che radicalmente inidoneo a produrre alcun effetto giuridico (Cons. Stato, n. 7339/2023 cit.; T.A.R. Piemonte n. 1228/2018 cit.).

Vige, infatti, nell'ordinamento il principio del *contrarius actus*, secondo cui un atto può essere modificato o rimosso solamente da un atto di pari grado e forma, emesso dalla medesima autorità. Una legge regionale può essere

modificata o abrogata soltanto da altra legge regionale (o, indirettamente, da una legge statale di principio o da una sentenza della Corte costituzionale): è inconcepibile, anche sotto il profilo della gerarchia delle fonti, che un atto amministrativo di un ente locale, per di più meramente consultivo, possa paralizzare o invalidare gli effetti di una legge o, comunque, incidervi anche sul piano istituzionale e politico.

La stessa Corte costituzionale ha precisato che eventuali vizi del procedimento referendario prodromico si traducono in vizi di legittimità costituzionale della legge regionale, sindacabili soltanto dalla Corte stessa, e che l'annullamento degli atti referendari da parte del giudice amministrativo non può travolgere la legge-provvedimento (Corte cost., sent. n. 36/2011, cui si conformano Cons. Stato n. 7339/2023 e Cons. Stato n. 3678/2016). Il T.A.R. Abruzzo, Sez. I, n. 232/2022, peraltro pronunciatosi nella medesima vicenda di fusione di Pescara-Montesilvano-Spoltore, ha affermato testualmente, sia pure *in obiter*, che *“l'eventuale annullamento dell'atto di indizione del referendum consultivo non potrebbe in nessun caso travolgere l'atto di proclamazione dell'esito ... e, tantomeno, il successivo provvedimento legislativo regionale di istituzione del nuovo comune”*.

Specularmente — e per identità di ratio — *a fortiori* un referendum consultivo comunale *ex post* non può produrre alcun effetto idoneo a paralizzare la legge regionale di fusione: lo strumento amministrativo è inidoneo per oggetto, per autore e per natura a interferire con la fonte primaria.

IV.2 L'iniziativa, infine, viola lo stesso Statuto comunale che dichiara di applicare. L'art. 47 dello Statuto del Comune di Spoltore consente il referendum esclusivamente “per qualsiasi settore di competenza comunale”. Come argomentato, la fusione, una volta legiferata, esula da tale competenza.

L'Amministrazione ha quindi agito in palese violazione delle proprie norme statutarie fondamentali, per cui il decreto sindacale di indizione — oltre ai vizi propri — è affetto da illegittimità derivata dalla deliberazione consiliare e dal verbale del Comitato dei Garanti.

V. Ulteriori profili di violazione dell'art. 8, comma 4, D.Lgs. n. 267/2000; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990; eccesso di potere per

travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti, contraddittorietà manifesta, illogicità e sviamento; violazione del principio di leale collaborazione fra livelli territoriali.

Quale ulteriore e autonomo profilo di illegittimità degli atti impugnati, deve denunciarsi la **radicale inconferenza dei contenuti della Relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 11/2026** per espressa previsione dell'art. 28, comma 1, del Regolamento degli istituti di partecipazione, costituendo parte integrante e sostanziale della richiesta di indizione anche ai fini delle relative motivazioni a supporto.

Detta Relazione, lungi dal dimostrare l'esistenza di una "materia di esclusiva competenza locale" (art. 8, co. 4, TUEL), conferma, in modo plateale, proprio l'esatto contrario; e cioè che il quesito investe scelte rimesse alla Regione e ad un procedimento inter-comunale unitario, non sindacabili dal singolo Comune attraverso lo strumento referendario consultivo.

La Relazione, nelle sue "Considerazioni conclusive", si risolve, a ben vedere, in una critica di merito alla legge regionale n. 13/2023, a cui si rimprovera di non trovare "il suo fondamento in alcuno studio preliminare e complessivo di fattibilità" idoneo "ad effettuare una valutazione concreta e reale sul rapporto costi/benefici". Tale impostazione conferma, con riferimento alla volontà dichiarata del proponente, ciò che già si è argomentato sub Motivi I e II: il referendum è stato attivato non per orientare una determinazione amministrativa di competenza comunale, ma per esprimere un giudizio politico su una legge regionale.

Il vizio di sviamento dalla causa tipica dell'istituto consultivo è dunque conclamato dalla stessa motivazione dell'atto, secondo il principio per cui il referendum locale non può fungere da strumento di sindacato *ex post* su scelte già definite con atti — *a fortiori* legislativi — di altri livelli di governo (Cons. Stato, Sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3769; T.A.R. Veneto, Sez. II, 21 marzo 2007, n. 807).

La Relazione si dilunga, sotto la rubrica "Criticità", nella descrizione di una serie di difficoltà tecnico-amministrative emerse nel processo di gestione associata delle funzioni: eterogeneità nelle modalità di gestione del servizio rifiuti (in house a Pescara, gara-ponte a Spoltore e Montesilvano); differenze nei piani economico-finanziari TARI; appartenenza dei tre Comuni a tre

Ambiti Distrettuali Sociali distinti (ECAD); mancata stipula della Convenzione per le ulteriori funzioni fondamentali da associare; pluralità di società *in house* con problematiche di ricollocazione del personale. Sennonché, si tratta di difficoltà strutturalmente fisiologiche di un processo di fusione fra tre enti significativi e demograficamente eterogenei: difficoltà che la legge regionale ha già preso in considerazione, da un lato prorogando la data di istituzione del nuovo Comune al 1° gennaio 2027 (L.R. n. 17/2023), dall'altro istituendo un sistema di organi (Organo di fusione, Assemblea costitutiva, Ufficio della Fusione ex art. 30 TUEL) deputato proprio al loro graduale superamento.

Sul piano logico, le "criticità" allegate dalla Relazione non solo non militano a favore dell'interruzione, ma anzi confermano, a fronte di un'attenta valutazione di merito, la necessità del completamento del processo di fusione: la frammentazione delle modalità di gestione di servizi essenziali (rifiuti, TARI, servizi sociali), la pluralità di società *in house*, la disomogeneità degli Ambiti Distrettuali, sono precisamente le condizioni di partenza che la fusione mira a superare attraverso una gestione unitaria. Pretendere di "interrompere" il processo proprio in ragione di tali criticità equivale, in sostanza, a invocare il problema come motivo per non risolverlo — assunto che integra, di per sé, il vizio di contraddittorietà e illogicità manifesta dell'atto.

A ciò si aggiunga che la Relazione lamenta la mancata approvazione della Convenzione per le ulteriori funzioni fondamentali, omettendo qualunque autocritica circa la posizione dello stesso Comune di Spoltore — ente parimenti coinvolto in quella decisione — così denotando un'evidente autoreferenzialità contraddittoria fra i presupposti dichiarati e l'iniziativa assunta.

Ulteriori profili di travisamento dei fatti e di erroneità dei presupposti emergono, infine, da due specifici passaggi della Relazione.

Quest'ultima invoca, a fondamento dell'iniziativa, asserite "continue e quotidiane manifestazioni" della cittadinanza di Spoltore: circostanza, quand'anche provata, giuridicamente inidonea a sostenere l'esercizio di un potere consultivo locale su materia esorbitante dalla competenza comunale. Lo strumento referendario non può essere piegato a registrare un

orientamento politico maturato in una sola delle tre comunità, in spregio alla natura intrinsecamente unitaria del procedimento di fusione, che coinvolge i Comuni di Pescara e Montesilvano e le rispettive popolazioni, come già ampiamente argomentato sub Motivo IV.

La Relazione, poi, lamenta che lo "Statuto provvisorio" del nuovo Comune di Pescara sarebbe stato approvato esclusivamente dai Consigli comunali di Montesilvano e Spoltore, "ma non dal Consiglio comunale di Pescara". Sennonché il rilievo è del tutto inconferente rispetto al quesito sottoposto a referendum: trattasi di vicenda interna al procedimento esecutivo della fusione, regolata dalle apposite norme regionali (artt. 1 e 6 L.R. 13/2023) e statali (art. 1, comma 130, l. n. 56/2014), eventualmente azionabili in altra sede, ma certamente non idonea a fondare una consultazione referendaria diretta a "interrompere il processo di fusione". Anzi, la circostanza che i Consigli di Spoltore e Montesilvano siano già intervenuti sullo Statuto provvisorio dimostra, *in re ipsa*, che lo stesso Comune di Spoltore ha già esercitato — e sta esercitando — i propri poteri all'interno del procedimento di fusione: ulteriore plastica conferma della contraddittorietà manifesta dell'iniziativa referendaria.

In definitiva, la Relazione — oltre a confermare l'estraneità del quesito alla competenza esclusiva comunale e l'assenza di un autentico interesse pubblico locale alla consultazione — si risolve in un atto di palese contestazione politica di una scelta legislativa regionale e di un procedimento inter-comunale in fase esecutiva, in violazione del principio di leale collaborazione fra livelli territoriali (artt. 5, 114 e 120 Cost.; Corte cost., sent. n. 31/2006 e n. 219/2013).

Sul piano della motivazione del provvedimento amministrativo, infine, la Relazione difetta dei requisiti minimi imposti dall'art. 3 della legge n. 241/1990: le ragioni in essa esposte non corrispondono ai presupposti di fatto e ai motivi giuridici che giustificano il ricorso allo strumento referendario consultivo, ma a presupposti differenti ed eterogenei (critica della legge regionale, denuncia di criticità organizzative, registrazione di umori politico-popolari), con conseguente carenza ed erroneità della motivazione dell'atto presupposto e illegittimità derivata della deliberazione n. 11/2026 e del decreto sindacale n. 17/2026.

Istanza cautelare

La presente istanza si fonda sulla sussistenza dei presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Il *fumus boni iuris* emerge con assoluta evidenza dalla palese fondatezza dei motivi di ricorso sopra illustrati, e in particolare dalla manifesta incompetenza del Comune a indire un referendum su una materia definita con legge regionale, in violazione dell'art. 133 Cost.

Il *periculum in mora* si configura come grave e irreparabile, non tanto e non solo per l'inutile ed irrecuperabile dispendio di risorse pubbliche (salve le iniziative rimesse alla Procura regionale della Corte dei conti), ma soprattutto per la destabilizzazione del sistema cui i provvedimenti impugnati sono orientati, creando un grave clima di incertezza istituzionale e sociale e minando la fiducia maturata nei cittadini (quali i ricorrenti) e negli operatori economici o associativi (quale la ricorrente) sul processo di fusione sancito dalla legge.

L'esito della consultazione, per quanto giuridicamente irrilevante, verrebbe strumentalizzato sul piano politico e sociale quale leva per ostacolare l'attuazione della legge regionale, creando una situazione di conflitto istituzionale e paralisi amministrativa.

Tale danno, di natura non patrimoniale, è per sua natura irreparabile e giustifica l'adozione di una misura cautelare urgente che impedisca lo svolgimento stesso della consultazione nella imminente data del 14 giugno.

Si chiede pertanto la sospensione immediata dell'efficacia degli atti impugnati e, in particolare, del decreto di indizione del referendum, al fine di evitare i gravi e irreparabili pregiudizi sopra descritti (si veda al riguardo le ordinanze cautelari nn. 75 e 77 del 19 gennaio 2006 rese nel proc. n. 2918/2005 culminato con la citata sentenza del Tar Toscana); ferma restando la possibilità di una sentenza in forma semplificata.

Pertanto,

si chiede

che codesto ecc.mo TAR, previa concessione delle più idonee misure cautelari, voglia annullare gli epigrafati atti impugnati; con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese di lite.

Avv. ROBERTO COLAGRANDE
PATROCINANTE IN CASSAZIONE

Ai sensi e per gli effetti del T.U. sulle spese di giustizia di cui al D.P.R. n. 115/02, si dichiara che il presente giudizio sconta un C.U. pari a € 650,00.

L'Aquila/Pescara, 30 aprile 2026

Avv. Roberto Colagrande
f.to digitalmente