

L'azione popolare, essenziale strumento di democrazia

Il cittadino può sostituirsi agli enti pubblici nel fare causa e tutelare interessi non protetti

Umberto Fantigrossi

- Una norma poco conosciuta del testo unico degli enti locali (articolo 9 del D. Lgs. n. 267 del 2000) attribuisce ad ogni cittadino, sul solo presupposto che egli possieda la capacità elettorale, la facoltà di sostituirsi all'Ente Locale, sia esso Comune o Provincia, per tutelare in giudizio quegli interessi che non vengano protetti o realizzati dal soggetto pubblico a ciò deputato.

La norma, che riprende un istituto antico già presente nell'ordinamento fin dal 1889, prevede infatti che “ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia”. “Il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune ovvero della provincia”. “In caso di soccombenza, le spese sono a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso, salvo che l'ente costituendosi abbia aderito alle azioni e ai ricorsi promossi dall'elettore”. Una formula assai ampia che ricomprende ogni tipologia di azione, in qualsiasi tipo di giudizio, civile, amministrativo e penale.

Due recenti casi risultano utili a comprendere i presupposti di questo rimedio.

Il primo caso riguarda una controversia civile avviata da alcuni cittadini del Comune di Pietrabbondante (Isernia) contro due RUP (Responsabili Unici del Procedimento) per la mancata conclusione dei lavori di realizzazione di un museo archeologico, chiedendo il risarcimento danni a favore del Comune. Il Comune, convenuto in giudizio dalla società appaltatrice, si era costituito resistendo alla domanda e proponendo domanda riconvenzionale per danni contro la stessa società. Il Tribunale e la Corte d'Appello hanno rigettato l'azione popolare, ritenendo che il Comune non fosse rimasto inerte e che l'azione popolare non potesse sostituirsi alla volontà già espressa dall'ente. Nel terzo grado di giudizio la Corte di Cassazione (Sez. I, Ordinanza n. 25567 del 2026) ha rigettato il ricorso, affermando che l'azione popolare è ammissibile solo in caso di inerzia dell'ente e non può essere utilizzata per correggere o sostituire la

volontà già espressa dall'ente stesso. Il Comune in effetti non era rimasto inerte nel precedente giudizio, avviato dalla ditta appaltatrice per la risoluzione del contratto e il risarcimento del danno, avendo resistito in giudizio e proposto domanda riconvenzionale contro la società. Nella motivazione la suprema Corte ha dichiarato di aderire a quel filone giurisprudenziale restrittivo, rispetto al tenore letterale della norma, secondo il quale l'azione popolare prevista dall'art. 9 del D.Lgs. 267/2000 ha natura sostitutiva e non correttiva, essendo ammessa solo per colmare l'inerzia dell'ente nella tutela dei propri diritti e interessi e non potrebbe essere esercitata in contrasto con la volontà dell'ente, in quanto ciò violerebbe il principio democratico. Infine l'ordinanza chiarisce che l'ente può costituirsi in giudizio senza aderire all'azione popolare. Un secondo caso riguarda un'azione popolare promossa da un gruppo di cittadini di Milano che hanno promosso questa azione in uno dei processi penali in corso per i nuovi grattacieli realizzati senza pianificazione attuativa, con titoli edilizi semplificati ed oneri urbanistici ridotti.

Il Giudice dell'indagini preliminari di quel Tribunale ha ammesso l'azione (Ord. 9 aprile 2026, Rgnr. N. 32577/2022) ritenendo che fosse sufficiente la dimostrazione dell'inerzia del Comune di fronte ad un interesse potenzialmente leso, non essendo rilevante una distinzione tra inattività dovuta a sostanziale disinteresse e inattività qualificabile come vera e propria manifestazione di una scelta amministrativa. In un contesto generale di crisi della democrazia e crescente (e a volte ben meritata) sfiducia negli eletti è certamente auspicabile un più ampio ricorso a questo strumento di tutela degli interessi generali e dei beni comuni, attraverso il quale si realizza il principio democratico e si rende concreto il principio che la sovranità appartiene al popolo.



Un'aula del tribunale di Piacenza