

Un tabù duro a morire: l'azione popolare (nota a T.A.R. Veneto, Sez. I, ord. 401/2017 del 7 settembre 2017)*

L'ordinanza annotata suscita una duplice repulsa: per il fatto che sia stato impugnato il decreto d'indizione del referendum sull'autonomia, passato al vaglio della Corte Costituzionale che aveva rigettato il ricorso del Governo contro la legge regionale d'indizione; e per la motivazione della declaratoria d'inammissibilità: si tratta di "un'azione popolare al di fuori dei casi tassativamente ammessi dalla legge": da restare basiti!

1. L'impugnativa del decreto d'indizione del referendum dopo la sentenza della Corte Costituzionale non si sottrae al sospetto d'un vero abuso di processo. Questo viene comunemente definito lo strumento usato per vedere accertata e disciplinata una propria (ma sulla nozione di *propria* si tornerà a ben altro proposito) posizione giuridica, che si ha ragione di ritenere lesa da un atto illegittimo della PA. Funzione del processo amministrativo è di rimuovere l'atto per vedere ristabilita *secundum legem* la posizione in sofferenza.

Quel referendum era stato indetto da una legge regionale, suscettibile certo d'impugnativa - pur mediata - alla Corte Costituzionale. In effetti essa era stata impugnata dal Governo sotto taluni aspetti, ma il relativo ricorso era stato rigettato dalla Corte. Ovvio che l'atto d'indizione del referendum avrebbe ben potuto essere impugnato anche per motivi d'incostituzionalità diversi ed ulteriori rispetto a quelli sollevati dal Governo, ma dal tenore dell'ordinanza non si coglie che questo sia avvenuto. Certo che se non fossero stati dedotti profili d'incostituzionalità nuovi rispetto a quelli dedotti dal Governo e disattesi dalla Corte, non si sfuggirebbe al sospetto di abuso di processo, che ben avrebbe meritato la sanzione prevista dal terzo comma dell'art 96 c.p.c.; sul punto ancora *infra*.

2. La declaratoria d'inammissibilità del ricorso ritenuto "azione popolare proposta al di fuori dei casi tassativamente ammessi dalla legge" è assolutamente inaccettabile: un vero *golpe* costituzionale!

È ben vero che, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avere interesse"; è altrettanto vero che l'interesse legittimante all'azione deve avere qualche componente economica, posto che il danno "non patrimoniale", per l'art. 2059 c.c., è risarcibile (e quindi idoneo a legittimare all'azione) "solo nei casi determinati dalla legge"; ma, di grazia! Il codice civile è del 1942; quello di procedura civile è del 1940! Possibile che la nostra Magistratura non si sia accorta che nel 1948 è successo un vero *bang* giuridico; è scoppiata la Costituzione, che ha letteralmente rovesciato il precedente assetto savoiardo. L'art. 5 dello Statuto Albertino del 1848 letteralmente disponeva "solo al Re appartiene il potere esecutivo"; la Costituzione, dopo aver affermato che "la sovranità appartiene al popolo" (il nuovo Re!), con l'art. 98.1, ha posto l'intero apparato amministrativo (proprio tutto!) "al servizio esclusivo della Nazione".

Ma quel che (come si suol dire) taglia la testa al toro albertino è l'art.: 2 "la Repubblica riconosce e garantisce (non attribuisce) i diritti inviolabili dell'Uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". A ciò s'aggiunga l'art. 6 della CEDU: "toute personne a droit à que sa cause soit entendue". Nel sistema post '48, quando un soggetto "sia come singolo" si sente mosso da solidarietà politica che lo spinge ad impugnare un atto della PA che ritenga illegittimo, scatta il suo *droit à que sa cause soit entendue*.

Tutto questo non può che portare a ritenere radicalmente espunto dal nostro ordinamento l'istituto stesso dell'*azione popolare* nel paradigma tipicizzato dall'art. 100 cpc, sostituita dall'*azione solidale* imposta come *dovere inderogabile del singolo* dall'art. 2 Cost.. Certo che l'istituto dev'essere regolato o dal legislatore o dalla funzione nomofilattica della giurisprudenza; ma nella sua consistenza vera è data dall'art. 2 Cost. e non più dall'art. 100 del vecchio c.p.c., del tutto obsoleto ed uscito di scena. Allo stato l'unico limite opponibile all'azione solidale è l'abuso, nella duplice configurabilità: dell'*abuso di diritto*, che ricorre quando l'assunto di causa, pur sul piano soggettivo fermamente ritenuto, contrasta con fondamentali principi dell'ordinamento, che spetta al Giudice individuare e tutelare; o di *abuso di processo*, che ricorre quando la pretesa viene dedotta sotto un paradigma processuale inadatto o incongruo.

Quel che dell'ordinanza in commento rattrista è leggere che a sollevare l'invereconda eccezione d'inammissibilità del ricorso sia stato stesso patrocinio della Regione.

Un ultimo rilievo di sistema. C'era un altro tabù nella giustizia amministrativa: la teoria dell'interesse legittimo alternativo al diritto soggettivo; secondo lo Statuto Albertino e quindi il codice civile del 1942, solo la lesione del diritto comportava l'obbligazione del risarcimento del danno; non la lesione dell'interesse legittimo, perché, essendo ogni atto della PA *atto del RE* a cui spettava tutto il potere esecutivo, non si poteva certo farsi pagare il danno subito da un atto dal Re! Fu solo la storica sentenza delle Sezioni Unite della Corte Regolatrice n. 500 del 1999 ad accorgersi -ad oltre cinquant'anni dal suo avvento- della vigenza della Costituzione del 1948 a sancire la piena risarcibilità della lesione anche dell'interesse legittimo; principio ora anche formalmente recepito nel CPA. Ora la Costituzione di anni n'ha compiuti settanta; e sarebbe ampiamente ora che tutti se n'accorgessero!

Veramente *mala tempora currunt!*

Ivone Cacciavillani

*Si riporta qui di seguito la massima rilevante: "*Sussiste il difetto di legittimazione ad agire dei cittadini che hanno proposto ricorso per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del Decreto del Presidente della Giunta regionale di indizione del "Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto", di cui alla l. r. 19 giugno 2014, n. 15, poiché questi ultimi sono sforniti di una posizione differenziata e, dunque, hanno proposto un'azione popolare al di fuori dei casi tassativamente ammessi dalla legge*".

Per una lettura integrale del provvedimento si rimanda all'ordinanza allegata.

[ordinanza n. 401_2017](#)