



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Il Presidente

Protocollo CRL.2021.0005372 del 30/03/2021

Al Signor Presidente
della Commissione consiliare II

e, p.c. Ai Signori Presidenti
delle altre Commissioni consiliari

Ai Signori Componenti
l'Ufficio di Presidenza

Ai Signori Consiglieri regionali

Al Signor Presidente
della Giunta regionale

Ai Signori Assessori regionali

Ai Signori Sottosegretari regionali

LORO INDIRIZZI

Oggetto: PLPn. 1 DI INIZIATIVA CONSILIARE

“Legittimazione attiva ad agire nell'ambito della giurisdizione amministrativa per i componenti dei Consigli regionali, dei Consigli provinciali e dei Consigli comunali”.

(di iniziativa dei Consiglieri regionali: Fumagalli, Forte, Alberti, Piccirillo, Cenci, De Rosa, Degli Angeli, Di Marco, Erba, Fiasconaro, Mammi, Verni, Violi)

Trasmetto, per l'istruttoria di competenza, la Proposta di Legge al Parlamento descritta in oggetto.

Con i migliori saluti.

Copia analogica sottoscritta con firma a mezzo stampa predisposta secondo l'articolo 3 del D.lgs 39/1993 e l'articolo 3bis, comma 4bis del Codice dell'amministrazione digitale. Il documento originale è firmato digitalmente e conservato presso l'Ente.

ALESSANDRO FERMI

Documento informatico sottoscritto con firma digitale, ai sensi dell'art.24, del D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale)

PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO N.0001

di iniziativa dei Consiglieri regionali:

Fumagalli, Forte, Alberti, Piccirillo, Cenci, De Rosa, Degli Angeli, Di Marco, Erba, Fiasconaro, Mammì, Verni, Violi.

—————
"Legittimazione attiva ad agire nell'ambito della giurisdizione amministrativa per i componenti dei Consigli regionali, di Consigli provinciali e dei Consigli comunali".
—————

PRESENTATO IL 30/03/2021

ASSEGNATO IN DATA 30/03/2021

ALLA COMMISSIONE:

REFERENTE **II**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La presente proposta di legge parlamentare, presentato ai sensi dell'art. 14, comma 3, lett. b) dello Statuto d'Autonomia della Lombardia, si prefigge l'obiettivo di approntare una disciplina normativa che riconosca la legittimazione ad agire in giudizio ai soggetti eletti all'interno delle assemblee comunali, provinciali e regionali nei soli procedimenti giurisdizionali amministrativi e, pertanto, sottopone all'Assemblea regionale una proposta da presentare alle Camere.

Con la proposta di legge si stabilisce di statuire una presunzione legislativa relativamente alla titolarità dell'interesse ad agire, già stabilito all'articolo 100 del Codice di procedura civile, applicabile al processo amministrativo per effetto del richiamo di cui all'articolo 39, comma 1, del Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, "Codice del processo amministrativo", nei confronti degli eletti nei consigli comunali, provinciali e regionali in quanto eletti direttamente, secondo le modalità stabilite dalle diverse normative di settore, dai cittadini e, pertanto, astrattamente titolari di un interesse diffuso ma limitatamente ai processi amministrativi.

La legittimazione ad agire costituisce una condizione dell'azione diretta all'ottenimento, da parte del giudice, di una qualsiasi decisione di merito, la cui esistenza è da riscontrare esclusivamente alla stregua della fattispecie giuridica prospettata dall'azione prescindendo, quindi, dalla effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa.

La legittimazione ad agire non rappresentando, quindi, un presupposto processuale ma una condizione dell'azione si risolve nell'accertare se, secondo la prospettazione dell'attore, quest'ultimo assuma la veste di soggetto che ha il potere di chiedere la pronuncia giurisdizionale volta a ottenere una utilità e un vantaggio concreto e personale. L'attuale previsione, di conseguenza, limita l'azione dei consiglieri comunali, provinciali e regionali i quali, pur essendo direttamente eletti dai cittadini e titolari della rappresentanza politica e, di conseguenza, loro portavoce nelle assemblee elettive, non possono concorrere alla tutela dei loro diritti non potendo costituirsi in giudizio a difesa delle loro posizioni.

Con il riconoscimento di una legittimazione ad agire, normativamente disciplinata, sarebbe possibile, di conseguenza, per i consiglieri comunali, provinciali e regionali tutelare il cosiddetto interesse diffuso, ossia l'interesse non ascrivibile né tra quelli generali o pubblici, già tutelati dal diritto amministrativo, né tra quelli differenziati del soggetto privato tutelati dal diritto civile e solitamente relativi ad ampie cerchie di soggetti, che hanno quindi una stessa posizione. Riconoscendo a questa categoria di soggetti la legittimazione a tutelare i c.d. interessi diffusi questi avrebbero sia interesse

che legittimazione a ricorrere in giudizio inserendosi in una dinamica procedurale che ad oggi presenta lacune rispetto l'azionabilità di talune scelte amministrative.

L'esperienza giudiziaria in materia chiarisce che, fuori dai casi di azionabilità da parte dei consiglieri comunali, la tutela di diverse categorie di interessi concreti, anche connessi all'azionabilità di delibere amministrative con riverberi di natura economico-finanziaria, è lasciata agli operatori economici direttamente interessati - specie nella materia dei contratti pubblici - i quali essendo portatori di interessi direttamente connessi alla scelta amministrativa, poiché soggetti operanti nella materia oggetto della scelta medesima, agiscono in giudizio per ottenere soddisfazione meramente personale - sia pure legittima e direttamente connessa alla tutela di singole posizioni giuridiche - tralasciando, pertanto, l'interesse dei consociati che sono, ad oggi, esclusi. Inoltre, l'ipotesi richiamata presta il fianco, non solo e non tanto alla scelta meramente discrezionale dell'operatore economico di valutare l'azionabilità della scelta amministrativa, ponderando tale scelta anche in termini economici di costi dell'azione e in termini di efficacia e celerità del procedimento da intraprendere, ma anche alla remota, ma pur vera ipotesi, di negoziazioni fra operatori economici volte a disincentivare l'azione per l'ottenimento, per altre vie, dei medesimi fini o fini a questi similari.

Questa disciplina, di conseguenza, colmerebbe il vuoto normativo relativo alla mancanza di una previsione di legge in materia di tutelabilità degli interessi diffusi, fuori dai casi di riconoscimento *ex lege* di una rappresentatività in giudizio degli enti esponenziali di interessi collettivi quale la rappresentatività nel procedimento amministrativo degli interessi diffusi da parte di associazioni o comitati alla stregua dell'articolo 9 della legge 241 del 1990.

Nel solco dell'attuale panorama giurisprudenziale, che ha interessato maggiormente l'azionabilità di delibere consiliari o di giunta comunale da parte dei consiglieri comunali, affinché possa di fatto considerarsi sussistente l'interesse ad agire, occorre che il consigliere comunale - così come la giurisprudenza in materia suggerisce nelle verificate ipotesi di studio - abbia una situazione soggettiva correlata all'esercizio del proprio *munus* nulla prevedendo rispetto la rappresentanza degli interessi dei cittadini.

Nell'esperienza dell'attuale giurisprudenza si chiarisce che non sussiste alcuna legittimazione in capo ai consiglieri comunali ad impugnare atti generici ma che l'impugnativa è limitata ai soli "*atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e, quindi, su un diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere, dovendosi escludere che ogni violazione di forma o di sostanza nell'adozione di una deliberazione, che di per sé può produrre un atto illegittimo impugnabile dai soggetti diretti destinatari o direttamente lesi dal medesimo, si traduca in una automatica lesione dello ius ad officium*".

Il riferimento allo *ius ad officium*, inevitabilmente, limita la sfera d'azione in giudizio dei singoli consiglieri i quali possono, quindi, agire contro atti del Consiglio comunale o della Giunta comunale solo quando, in relazione a tali atti, è vulnerato l'esercizio del mandato connesso alla loro carica elettiva. Nessuna norma o principio conferisce loro, infatti, un autonomo potere di azione tale da consentire di agire sempre e comunque in giudizio al fine di ottenere il ripristino della legalità che assumono violata, né si consente ai consiglieri medesimi la proposizione di un ricorso volta a contestare in concreto la legittimità di un atto già impugnato, non essendo configurabile un interesse protetto e differenziato all'impugnazione delle deliberazioni dell'organismo di appartenenza.

Con il superamento dello *ius ad officium*, quindi, sarebbero oltrepassati per i consiglieri comunali i limiti dell'azione popolare posti dall'art. 9 del TUEL e, allo stesso modo, i consiglieri regionali e provinciali avrebbero legittimità per azionare, nelle competenti sedi della giustizia amministrativa, scelte amministrative astrattamente contrarie all'interesse pubblico e diffuso, facendosi portavoce in giudizio delle ragionevoli istanze dei cittadini con l'unico limite relativo alla permanenza del mandato elettivo.

ARTICOLATO

Art. 1

Legittimazione attiva dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali ad agire in giudizio

(Modifiche al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” modificato dal Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, recante: “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”)

1. All’art. 43 (Diritti dei consiglieri) del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” modificato dal Decreto-legge del 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, recante: “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”) aggiungere il seguente comma 1-bis: “I consiglieri comunali e provinciali sono legittimati ad agire in giudizio nell’ambito del Comune e della Provincia in cui sono stati eletti relativamente alle materie attinenti al proprio mandato elettorale a tutela dei cittadini. In tale caso l’interesse ad agire è presunto, limitatamente al procedimento giurisdizionale amministrativo”.

Art. 2

Legittimazione attiva dei consiglieri regionali ad agire in giudizio

1. I consiglieri regionali, eletti e in carica, sono legittimati ad agire in giudizio entro i limiti della regione in cui sono stati eletti relativamente alle materie attinenti al proprio mandato elettorale a tutela dei cittadini.
2. Nell’ipotesi di cui al comma 1 l’interesse ad agire è presunto, limitatamente al procedimento giurisdizionale amministrativo.

Art. 3

Sopravvenuta mancanza dell’interesse ad agire per cessazione del mandato

1. Quando, per qualunque causa, cessa il mandato dei soggetti di cui ai precedenti commi viene meno l’interesse ad agire.

2. Il giudice al verificarsi delle ipotesi di cui al comma 1 dichiara, anche d'ufficio, l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse delle parti alla decisione, ex art. 35, comma 1, lettera c) del D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 - Codice del processo amministrativo -.

Art. 4

Norma finanziaria

1. La presente legge non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 5

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.