



CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO  
SERVIZIO LEGISLATIVO

**IL CONSIGLIO PROVINCIALE COME PARTE IN UN CONTENZIOSO -  
APPROFONDIMENTO DEGLI ASPETTI DI TIPO ISTITUZIONALE, LEGALE  
E GIURISDIZIONALE - VALUTAZIONE COMPARATA DELLE DISCIPLINE  
E DELLE PRASSI VIGENTI PRESSO ALTRE REALTÀ ASSEMBLEARI**



## INDICE

1	Delimitazione del tema oggetto della ricerca: il contenzioso del Consiglio provinciale nel più ampio contesto del contenzioso delle assemblee legislative - il Consiglio provinciale come parte processuale.....	pag.	5
1.1.	Premessa .....	pag.	5
1.2.	La posizione dei Consigli regionali e del Consiglio della Provincia autonoma di Trento .....	pag.	10
2.	Il Consiglio provinciale come parte in un contenzioso .....	pag.	14
2.1.	Disciplina costituzionale, statutaria e regolamentare.....	pag.	14
2.2.	Disciplina delle norme di attuazione.....	pag.	17
3.	I contenziosi che vedono coinvolto il Consiglio provinciale .....	pag.	18
3.1.	Contenzioso costituzionale - Ruolo del Consiglio provinciale.....	pag.	18
3.2.	Tipologia dei contenziosi (non costituzionali) in cui è coinvolto il Consiglio provinciale .....	pag.	21
4.	Verifica ricognitiva del contenzioso che ha visto coinvolto il Consiglio provinciale - aspetti processuali - principi affermati.....	pag.	24
5.	Riconoscimento dell'autonoma capacità processuale del Consiglio provinciale .....	pag.	35
6.	Aspetti organizzativi inerenti la cura del contenzioso del Consiglio provinciale - competenze dell'ufficio legale.....	pag.	38
7.	Disciplina della rappresentanza esterna di Camera e Senato .....	pag.	41
7.1.	Disciplina della Camera.....	pag.	41
7.2.	Disciplina del Senato .....	pag.	49
8.	Disciplina del contenzioso di (alcuni) Consigli delle Regioni a statuto ordinario .....	pag.	51
8.1.	Consiglio della Regione Toscana.....	pag.	51
8.2.	Consiglio della Regione Lombardia .....	pag.	54
8.3.	Consiglio della Regione Liguria .....	pag.	55
8.4.	Consiglio della Regione Calabria .....	pag.	57
8.5.	Consiglio della Regione Lazio.....	pag.	58
9.	Disciplina del contenzioso di (alcuni) Consigli delle Regioni a statuto speciale .....	pag.	60
9.1.	Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.....	pag.	60
9.2.	Consiglio della Regione Sardegna .....	pag.	61
9.3.	Assemblea regionale Siciliana .....	pag.	63
10.	Considerazioni conclusive.....	pag.	64



# **1. DELIMITAZIONE DEL TEMA OGGETTO DELLA RICERCA: IL CONTENZIOSO DEL CONSIGLIO PROVINCIALE NEL PIU' AMPIO CONTESTO DEL CONTENZIOSO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE - IL CONSIGLIO PROVINCIALE COME PARTE PROCESSUALE**

## ***1.1. Premessa***

Quando si parla di rappresentanza in giudizio della Pubblica amministrazione si allude all'identificazione dell'organo, che ha la capacità di stare in giudizio, cioè di compiere atti processuali con effetti giuridici per l'amministrazione di appartenenza, la quale viene, quindi, ad assumere la veste di parte.

Accanto alle persone fisiche l'ordinamento giuridico considera, infatti, soggetti di diritto anche le persone giuridiche, cui la legge attribuisce la capacità di essere titolari di rapporti giuridici in considerazione delle particolari finalità, riconosciute meritevoli di tutela, che esse perseguono.

Le persone giuridiche, distinte in pubbliche (Stato, regioni, province, comuni e gli enti pubblici riconosciuti ) e private (società, associazioni e fondazioni), svolgono la propria attività per mezzo di organi, costituiti da persone fisiche, che ne attuano la volontà secondo i principi propri dell'istituto della rappresentanza; esse agiscono in nome e per conto dell'ente e nel suo interesse e gli effetti dell'attività da queste posta in essere ricadono direttamente sull'ente, esclusivo titolare dei diritti e degli obblighi che ne derivano.

Per quanto attiene ai principi che regolano il rapporto giuridico processuale, contraddistinto da peculiari lineamenti e tratti caratterizzanti in relazione alle specifiche procedure (civile, amministrativo, penale, contabile, tributario) e alla tipologia delle azioni esperibili (costitutive, di accertamento e di condanna), ancorché non sia questa la sede per una compiuta definizione dei relativi requisiti costitutivi, pare opportuna una sintetica annotazione su alcuni istituti di carattere generale, rilevanti ai fini della valida costituzione del rapporto processuale, tenendo presente che l'impostazione processual-civilistica, relativa ai presupposti processuali e alle condizioni dell'azione mantiene 'mutatis mutandis' la sua valenza anche nel processo amministrativo e che i termini mutuati dai giudizi comuni come 'parti', 'intervento', 'contraddittorio' e 'interesse' necessitano degli opportuni correttivi per attagliarsi correttamente al processo

costituzionale, con particolare riferimento alla specificità del giudizio di legittimità in cui non si discute di situazioni soggettive ma di norme.

Quando all'origine del processo vi è l'impugnazione di un atto, ricorrente è il soggetto (persona fisica o giuridica) che da quell'atto riceve un pregiudizio ed in quanto titolare di un interesse giuridicamente rilevante, è legittimato ad instaurare il giudizio. Si parla di *legitimatio ad causam* o legittimazione ad agire, attinente alla titolarità della situazione soggettiva fatta valere, da tener distinta dalla *legitimatio ad processum*, con la quale si indica l'idoneità della parte a compiere gli atti processuali <sup>(1)</sup>.

La legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere costituiscono 'condizioni dell'azione', quali requisiti di fondatezza della domanda, la cui sussistenza comporta l'obbligo per il giudice di emettere un provvedimento favorevole o sfavorevole all'attore. Le condizioni dell'azione sono distinte dai 'presupposti processuali', costituenti elementi necessari per la regolare instaurazione del rapporto giuridico processuale (legittimazione del giudice sotto il profilo della giurisdizione e competenza, capacità o legittimazione processuale <sup>(2)</sup>, osservanza del termine decadenziale per la proposizione del ricorso). La distinzione

---

<sup>(1)</sup> nel processo amministrativo, la nozione di legittimazione ad agire e quella di legittimazione a ricorrere sono distinte, poiché la prima, ricavata dal processo civile, riguarda l'astratta riferibilità del rapporto giuridico processuale al soggetto che agisce (ossia la corrispondenza fra chi agisce ed il destinatario della sentenza), mentre la seconda va correlata alla situazione giuridica sostanziale che si assume lesa dal provvedimento e presuppone l'esistenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento dell'atto (Consiglio Stato, sez. VI, 01.07.2008 n. 3326)

Cass. civ. Sez. I, 14 aprile 2010, n. 8964 "Com'è noto, la '*legitimatio ad processum*' va 'riferita alla capacità delle parti a stare in giudizio, in proprio o con la debita rappresentanza, assistenza o autorizzazione' (art. 75 c.p.c.). La '*legitimatio ad causam*', attiva e passiva (che si ricollega al principio di cui all'art. 81 c.p.c., inteso a prevenire una sentenza "inutiliter data"), attiene invece all'astratta possibilità che le parti del giudizio siano i soggetti cui si riferisce la norma invocata: richiede perciò solo l'interpretazione di tale norma, ai fini della 'verifica, secondo la prospettazione offerta dall'attore, della regolarità processuale del contraddittorio' (Cass., sez. I, 16 maggio 2007, n. 11321, m. 599090, Cass., sez. III, 20 dicembre 2005, n. 28227, m. 586093), così distinguendosi dall'effettiva titolarità del rapporto, che richiede anche un accertamento del fatto cui si ricollega la postulata qualificazione di diritto sostanziale. Attenendo alla regolarità del contraddittorio, dunque, l'accertamento della legittimazione passiva del convenuto esige che vi sia identità tra la persona fisica chiamata in giudizio e il destinatario effettivo della pretesa fatta valere dall'attore. Non rileva perciò se l'attore abbia ben qualificato il convenuto, ma rileva se la persona chiamata in giudizio sia proprio quella legittimata a contraddire la pretesa dell'attore"

<sup>(2)</sup> Art. 75 c.p.c. Capacità processuale

Sono capaci di stare in giudizio le persone che hanno il libero esercizio dei diritti che vi si fanno valere.

Le persone che non hanno il libero esercizio dei diritti non possono stare in giudizio se non rappresentate, assistite o autorizzate secondo le norme che regolano la loro capacità.

non è priva di rilievo; mentre i presupposti processuali devono sussistere al momento in cui il ricorso viene proposto, le condizioni della azione devono persistere anche al momento della decisione, con la conseguenza che, qualora in pendenza di giudizio, una delle condizioni venga meno, al giudice non rimane che dichiarare l'improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere <sup>(3)</sup>.

Il difetto di legittimazione processuale (riguardante la legittimità del contraddittorio e la sua valida instaurazione) comporta la nullità degli atti compiuti ed è rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento, salvo il limite del giudicato formatosi sulla questione <sup>(4)</sup>.

Ancorché non sia questa la sede per soffermarsi sulle innumerevoli questioni teoriche e pratiche in ordine alle regole processuali che connotano i vari tipi di giudizio, merita evidenziare la portata generale del principio sancito dall'articolo 100 del codice di procedura civile <sup>(5)</sup>, secondo il quale per agire in giudizio occorre avere interesse. Il Consiglio di Stato ha affermato, anche in recenti decisioni <sup>(6)</sup>, che "nel processo amministrativo l'interesse a ricorrere è caratterizzato dalla presenza degli stessi requisiti che qualificano l'interesse ad agire di cui all'art. 100 c.p.c., vale a dire dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e

---

Le persone giuridiche stanno in giudizio per mezzo di chi le rappresenta a norma della legge o dello statuto.

Le associazioni e i comitati, che non sono persone giuridiche, stanno in giudizio per mezzo delle persone indicate negli articoli 36 e seguenti del codice civile.

<sup>(3)</sup> art. 35 d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo)

Pronunce di rito

1. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso:

- a) irricevibile se accerta la tardività della notificazione o del deposito;
- b) inammissibile quando è carente l'interesse o sussistono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito;
- c) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione, o non sia stato integrato il contraddittorio nel termine assegnato, ovvero sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito.

2. Il giudice dichiara estinto il giudizio:

- a) se, nei casi previsti dal presente codice, non viene proseguito o riassunto nel termine perentorio fissato dalla legge o assegnato dal giudice;
- b) per perenzione;
- c) per rinuncia.

<sup>(4)</sup> Cass. civ. Sez. lavoro, 11 gennaio 1995, n. 267

<sup>(5)</sup> Art. 100 c.p.c. Interesse ad agire

1. Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse

<sup>(6)</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 12 ottobre 2010, n. 7443; Cons. Stato, Sez. VI, 4 giugno 2009, n. 3440

dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato."

Secondo una giurisprudenza consolidata l'interesse ad agire ex articolo 100 c.p.c. deve avere le caratteristiche della concretezza e dell'attualità e deve consistere in una utilità pratica che il ricorrente può ottenere con il provvedimento chiesto al giudice, ancorché non necessariamente intesa nell'accezione limitata di immediata utilità finale del provvedimento invocato, potendo concretizzarsi anche in una mera utilità strumentale, idonea a soddisfare l'interesse del richiedente, qualora "il provvedimento giudiziale richiesto comporti per l'Amministrazione l'obbligo di riesaminare la situazione controversa e di adottare altri (e nuovi) provvedimenti idonei a garantire un determinato risultato favorevole" <sup>(7)</sup>.

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato la legittimazione processuale (attiva e passiva) per le amministrazioni statali, salva espressa disciplina legislativa derogatoria, spetta al ministro, al quale vanno notificati gli atti giudiziari presso l'avvocatura dello Stato competente per territorio <sup>(8)</sup>. Vedasi, peraltro, l'articolo 16, comma 1, lett. f) del decreto legislativo 165/2001, che deferisce ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali la promozione e la resistenza alle liti.

Diversa disciplina trova applicazione nei confronti degli enti pubblici diversi dallo Stato. Nelle regioni a statuto ordinario valgono le previsioni statutarie <sup>(9)</sup>. Negli enti locali la rappresentanza processuale compete al Sindaco o al Presidente della Provincia, salvo che lo statuto non affidi il relativo potere ai dirigenti. Rileva, infatti, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che attribuisce allo statuto il compito di stabilire le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, le attribuzioni degli organi e i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio <sup>(10)</sup>. Negli enti pubblici previdenziali ed assicurativi (Inpdap, Inail) la titolarità del potere di rappresentanza è attribuita alla dirigenza <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 2002, n. 7255

<sup>(8)</sup> Cass. civ. sez. I, 6 marzo 2003, n. 3354; Cass. 17 dicembre 2001 n. 15927 e Cass. 3 dicembre 2001 n. 15233, entrambe in materia tributaria; Cass. 12 settembre 1998 n. 9089

<sup>(9)</sup> Cass., sez. un., 8 maggio 2007 n. 10371

<sup>(10)</sup> vedasi quanto afferma Cass. civ. sez. unite 16 giugno 2005, n. 12868 secondo cui il testo unico delle autonomie locali di cui al d. lgs. n. 267/2000, laddove attribuisce (art. 50) al Sindaco la rappresentanza dell'ente, non contiene alcuna limitazione e pertanto non consente di delimitare il potere rappresentativo ai soli aspetti politico-istituzionali. Tale attribuzione non è, peraltro, ostativa della possibilità che altri



Per gli enti pubblici diversi dallo Stato non vi è, quindi, coincidenza tra organo abilitato alla rappresentanza dell'ente e quello legittimato ad esprimere la volontà del medesimo. Questo significa che la volontà di essere parte del processo debba essere formalizzata in un apposito atto, la cui preesistenza costituisce presupposto di validità del rapporto processuale nei confronti dell'ente.

---

soggetti, espressamente indicati nello statuto, siano chiamati a rappresentare il Comune in sede contenziosa, conferendo i relativi mandati. Lo statuto può, quindi, legittimamente affidare la rappresentanza a stare in giudizio ai dirigenti, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, nell'ambito del potere gestionale loro proprio, ovvero ad esponenti apicali della struttura burocratico-amministrativa del Comune; in difetto di specifica previsione statutaria il sindaco resta il solo soggetto titolare del potere di rappresentanza processuale, ai sensi dell'art. 50 del testo unico

(<sup>11</sup>) Cass. 30 gennaio 2007 n. 1899; Cass. 12 luglio 2004 n. 12870

## 1.2. La posizione dei Consigli regionali e del Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Ai Consigli regionali è riconosciuta l'autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria e contabile necessaria all'esercizio delle loro funzioni. I regolamenti consiliari, approvati secondo modalità differenziate in relazione alle scelte effettuate dagli statuti (in alcuni casi è prevista la maggioranza assoluta, in altri una maggioranza qualificata), disciplinano, ancorchè non in via esclusiva <sup>(12)</sup>, contenuti, limiti e modalità di esercizio dell'autonomia consiliare.

Vero è, peraltro, che l'individuazione del fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali e la relativa classificazione sul piano delle fonti costituisce un tema oggetto di dibattito in dottrina; alcuni rilevano la peculiare disciplina di tali fonti nelle regioni ad autonomia differenziata, in cui i regolamenti consiliari trovano specifico fondamento negli statuti approvati con legge costituzionale, rispetto a quelle di diritto comune, per trarre la conclusione che non sarebbe possibile affermare l'esistenza di una riserva di regolamento consiliare assimilabile a quella che l'articolo 64 della Costituzione prevede per i regolamenti parlamentari, posto che la potestà regolamentare interna troverebbe il suo fondamento negli statuti regionali ordinari. Altri, pur riconoscendo una riserva costituzionale implicita di regolamento per i Consigli regionali, ritengono che tale riserva, atteso il sistema monocamerale delle Regioni, sia limitata al piano procedimentale in relazione alla diversa maggioranza richiesta per l'approvazione e le modifiche dei regolamenti consiliari rispetto a quella prevista per il procedimento legislativo <sup>(13)</sup>. L'individuazione di una riserva di regolamento nelle regioni (ordinarie) non appare, comunque, agevole in relazione a possibili punti di intersezione con i profili organizzativi oggetto di riserva statutaria. Premesso che i regolamenti in questione non sono, comunque, assimilabili agli atti di normazione secondaria, trattandosi di fonti atipiche che sfuggono ai criteri di classificazione delle fonti nell'ordinamento regionale, pare opportuno in questa sede ricordare l'orientamento della Corte costituzionale in ordine alla differente posizione e natura delle assemblee legislative parlamentari e regionali, orientata al riconoscimento di una tutela rafforzata delle prime. Significativa è una recente pronuncia della Corte, la quale, confermando l'esclusione dell'efficacia inibente delle delibere consiliari relative all'insindacabilità ex articolo 122, quarto comma, della Costituzione, ha affermato il principio secondo cui "L'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost. non riflette [...] una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali" dal momento che "diversamente dalle

---

<sup>(12)</sup> tra le leggi regionali disciplinanti l'organizzazione delle assemblee legislative si segnalano la legge della Regione Abruzzo n. 18/2001, la legge della Regione Liguria n. 25/2006, la legge della Regione Marche n. 14/2003, la legge della Regione Puglia n. 6/2007 e la legge della Regione Toscana n. 4/2008

<sup>(13)</sup> per un approfondimento sul tema dei regolamenti interni, si rinvia a MARTA PICCHI "I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime" in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, pp. 267-293; vedasi inoltre DONATO MESSINEO "Gerarchia e competenza nel rapporto tra leggi statali e regolamenti 'interni' dei Consigli regionali" in *Foro Amministrativo TAR* 2010, 3, 1084

funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità" <sup>(14)</sup>.

La riserva di regolamento interno, riconosciuta in sede statutaria (per il Consiglio della Provincia autonoma di Trento vedasi gli articoli 31 e 49 dello statuto) <sup>(15)</sup> e dal legislatore ordinario (vedasi articoli 4 della legge n. 853/1973 concernente "Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario" e 30 del d. lgs.vo n. 76/2000 concernente "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), preordinata a garantire in maniera adeguata l'autonomia funzionale, organizzativa, finanziaria e contabile necessaria all'esercizio delle funzioni consiliari, dovrebbe implicare, quale naturale corollario, il riconoscimento del principio della capacità processuale, attiva e passiva, in capo al Presidente del Consiglio, quale organo, a rilevanza costituzionale (articoli 122, terzo comma, della Costituzione e 48 ter dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol), la cui funzione primaria, oltre che nella direzione dei lavori consiliari, consiste nella rappresentanza del Consiglio.

Non mancano, peraltro, pronunce giurisprudenziali di segno contrario in ordine al riconoscimento della legittimazione processuale (attiva e passiva) separata del Consiglio. Il Consiglio di Stato <sup>(16)</sup> con una pronuncia del 2004 ha affermato il principio secondo cui il Consiglio regionale della regione Sardegna e l'Ufficio di presidenza del Consiglio sono privi di capacità processuale e di legittimazione attiva e passiva, appartenendo questa unicamente al Presidente della Giunta regionale; secondo il supremo organo di giustizia amministrativa, in mancanza di una disposizione dello

---

<sup>(14)</sup> sentenza Corte costituzionale 20 luglio 2007, n. 301

<sup>(15)</sup> sulla posizione del regolamento interno dell'assemblea regionale siciliana vedasi CORTE COSTITUZIONALE sentenza 18 dicembre 2009, n. 337 "...il regolamento interno dell'Assemblea, fonte dotata in sé di 'minor rilievo normativo' e di 'minor grado di autonomia' rispetto ai regolamenti delle Camere (sentenza n. 288 del 1987), può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto regionale, come modificato nel caso di specie dall'articolo 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ma non invece modificarne i confini: le modalità entro cui si manifesta il rapporto politico tra Assemblea e Giunta non sono, in altri termini, oggetto di competenza regolamentare, né, su un piano distinto, può ammettersi che il regolamento interno introduca nuove cause di esenzione dalla giurisdizione, che non discendano direttamente dall'impianto statutario"

<sup>(16)</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3622

statuto regionale o delle sue norme di attuazione, che preveda una legittimazione separata di detti organi, non si può fare riferimento all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile di cui il Consiglio stesso gode secondo la disciplina dettata dal regolamento interno, nè all'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle assemblee parlamentari, non suscettibile di essere estesa al di là dei casi oggetto di specifica disciplina (Corte cost., 4 febbraio 2003, n. 29). Secondo il Consiglio di Stato le regioni e le province autonome, a differenza dalle amministrazioni statali che si articolano in strutture a legittimazione separata, costituiscono, inoltre, entità giuridicamente unitarie, la cui rappresentanza è normalmente attribuita ad un solo organo, non rilevando le divisioni interne di competenza in ordine all'adozione di singoli atti <sup>(17)</sup>.

Significativa, altresì, è un'altra pronuncia del Consiglio di Stato <sup>(18)</sup>, con cui viene esclusa la legittimazione ad intervenire in giudizio del Consiglio regionale (della regione Lombardia). Il supremo organo di giustizia amministrativa esclude la legittimazione del Consiglio regionale, in persona del suo Presidente, ad esperire atto di intervento in giudizio, sulla base dell'assunto secondo cui il soggetto cui vanno imputati gli atti (oggetto di gravame) è l'Ente Regione, al quale soltanto va riconosciuta la legittimazione ad agire in giudizio a tutela degli atti regionali. Interessante sul piano dell'iter argomentativo del giudice amministrativo è il rilievo secondo cui l'Ente Regione, per ciò che attiene alla sua attività amministrativa, potrebbe non avere una soggettività unitaria, potendo essere riconosciuta una soggettività limitata anche ad alcuni suoi organi dotati di rilevanza esterna, come affermato in relazione agli assessorati regionali (sul punto Cass. Sez. Un. 23 febbraio 1995, n. 2080 e 8 marzo 1986, n. 1561); analogo riconoscimento non può, peraltro, essere esteso al Consiglio regionale (della Regione Lombardia), il cui statuto (approvato con L. 22 maggio 1971, n. 339) <sup>(19)</sup> non attribuisce una soggettività distinta e separata rispetto a quella unitaria dell'Ente Regione. Ne consegue la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento esperito dal Consiglio regionale, per carezza di legittimazione (come ritenuto anche dal giudice di prime cure).

---

<sup>(17)</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 14 luglio 1981, n. 417

<sup>(18)</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 24 maggio 2004, n. 3387

<sup>(19)</sup> il primo settembre 2008 è entrata in vigore la legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1 "Statuto d'autonomia della Lombardia" (pubblicata nel B.U. 25 agosto 2008, n. 35, suppl. ord. 31 agosto 2008, n. 1); il nuovo Statuto d'autonomia sostituisce quello approvato nella prima legislatura consiliare

Ad analoghe conclusioni perviene il Consiglio di Stato con una recente pronuncia <sup>(20)</sup>, con la quale dichiara l'inammissibilità dell'appello proposto dal Consiglio regionale della Calabria per difetto di legittimazione processuale del Presidente del Consiglio regionale a promuovere giudizi, essendo l'esclusiva rappresentanza dell'Ente demandata al Presidente della Giunta regionale, per espressa previsione dell'articolo 29 dello Statuto della regione Calabria approvato con legge 28 luglio 1971, n. 519 (vigente all'epoca del ricorso; il nuovo Statuto è stato adottato con legge regionale n. 25 del 19 ottobre 2004). In altri termini, secondo il supremo organo di giustizia amministrativa, in mancanza di una disposizione dello statuto regionale o quanto meno delle sue norme di attuazione, che espressamente riconosca la legittimazione processuale separata del Consiglio regionale, l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile, di cui il Consiglio stesso gode secondo le modalità definite dal relativo regolamento interno non è sufficiente per attribuire al Consiglio stesso un'autonoma legittimazione processuale.

Una verifica ricognitiva del contenzioso che vede coinvolto il Consiglio provinciale evidenzia una tendenza di segno radicalmente opposto all'orientamento sopra citato del supremo organo di giustizia amministrativa, non essendo mai stati posti in discussione l'autonoma legittimazione (attiva e passiva) in giudizio del Consiglio provinciale e il potere di rappresentanza in capo al Presidente. In altri termini l'articolata casistica del contenzioso, che vede coinvolto il Consiglio provinciale, registra l'univoco e costante riconoscimento da parte della giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile e costituzionale di una soggettività distinta e separata rispetto a quella unitaria dell'ente Provincia.

---

(legge 22 maggio 1971, n. 339 – G.U. n. 148 del 14 giugno 1971) e successivamente modificato con legge 23 ottobre 1985, n. 583 (G.U. n. 256 del 30 ottobre 1985)

<sup>(20)</sup> Cons. Stato, Sez. V, 20 aprile 2009, n. 2362

## 2. IL CONSIGLIO PROVINCIALE COME PARTE IN UN CONTENZIOSO

### 2.1. Disciplina costituzionale, statutaria e regolamentare

Lo Statuto riserva al Consiglio una rilevante posizione di autonomia, che si concretizza innanzitutto nella possibilità di dotarsi di un proprio regolamento, denominato regolamento interno, contenente le regole che disciplinano l'attività del Consiglio, l'articolazione e i compiti degli organi interni, le modalità di esercizio della funzione legislativa, ispettiva, di indirizzo e di controllo, nonché le altre procedure assembleari.

Il regolamento interno è approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri e le materie da esso disciplinate sono coperte dalla cosiddetta "riserva di regolamento". Tale fonte regolamentare, che non può essere assimilata ai comuni regolamenti, si pone, quindi, rispetto alle fonti primarie in un rapporto improntato al principio di separazione, piuttosto che di gerarchia, incontrando il solo limite della Costituzione e dello statuto <sup>(21)</sup>.

Il Consiglio dispone, altresì, di un'ampia autonomia contabile e funzionale, gestionale e amministrativa; disciplina l'organizzazione della propria struttura burocratica, approva il proprio bilancio e il relativo rendiconto e si avvale di proprio personale collocato in un ruolo distinto da quello della Provincia secondo le discipline dettate da regolamenti approvati dall'assemblea e dall'Ufficio di Presidenza <sup>(22)</sup>

Pare opportuno evidenziare alcune brevi annotazioni sul ruolo e sui poteri del Presidente del Consiglio provinciale alla luce della disciplina costituzionale e regolamentare vigente.

Il Presidente dell'assemblea è organo monocratico di rilevanza costituzionale. Lo statuto speciale (articolo 48 ter) <sup>(23)</sup> prevede la sua presenza in seno all'organizzazione interna

---

<sup>(21)</sup>TAR Sicilia Palermo, sez. III, 4 novembre 2009, n. 1734

<sup>(22)</sup> Vedasi il *regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento* approvato con deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3, il *regolamento organico del personale del Consiglio provinciale* approvato con deliberazione del Consiglio provinciale 25 novembre 1981, n. 11, il *regolamento di organizzazione del Consiglio* approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale 24 aprile 1987, n. 22, il *regolamento di amministrazione e di contabilità* approvato con deliberazione del Consiglio provinciale 28 luglio 1982, n. 7; il *regolamento per l'affidamento di incarichi di studio, di ricerca, di consulenza e di collaborazione* approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale 6 novembre 2007, n. 70, il *regolamento sulle spese di rappresentanza, spese riservate al Presidente, concessione di patrocinii e contributi* approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale 13 dicembre 2006, n. 85

<sup>(23)</sup> analogamente l'articolo 122, terzo comma, della Costituzione prevede che "Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un Ufficio di presidenza"

dell'assemblea e gli conferisce (in virtù del combinato disposto degli articoli 49 e 34) il potere di convocare l'assemblea sia in via ordinaria che straordinaria (su richiesta dell'esecutivo o del suo Presidente oppure di almeno un quinto dei consiglieri in carica, nonché negli altri casi previsti dallo statuto). Analogo potere di convocazione è previsto dall'articolo 62 della Costituzione per i Presidenti di Camera e Senato.

Un'attenta lettura del testo statutario evidenzia quanto siano scarse le disposizioni riguardanti la capacità processuale del Consiglio provinciale; a diversa conclusione si perviene, operando un raffronto con la disciplina del Regolamento interno del Consiglio provinciale, il quale, dopo aver affermato (articolo 19, comma 1) che il Presidente del Consiglio ha la rappresentanza dell'organo consiliare e, dopo aver riconosciuto l'esistenza in capo al medesimo di precisi compiti di direzione, impulso e organizzazione dei lavori consiliari nelle varie fasi e articolazioni procedurali che li connotano, riconosce al medesimo (articolo 19, comma 7) la rappresentanza legale dell'amministrazione del Consiglio e l'esercizio di ogni altra funzione che la legge e i regolamenti consiliari gli attribuiscono (comma 8).

Al Presidente del Consiglio è, quindi, attribuita una rappresentanza di tipo 'istituzionale', alla quale si affianca la rappresentanza legale con conseguente riconoscimento dell'autonoma legittimazione ad agire (o a resistere) in giudizio <sup>(24)</sup>. Alla Camera la rappresentanza legale è attribuita al Segretario generale (articolo 7, comma 4, lettera h), Regolamento dei servizi e del personale).

Il riconoscimento in capo al Presidente del Consiglio della rappresentanza legale e, quindi, della facoltà di agire in giudizio in nome e per conto dell'ente, non incide su analoghe facoltà spettanti ad altri soggetti operanti nell'ambito di organismi aventi sede presso il Consiglio (es. comitato provinciale per le comunicazioni di cui alla l.p. n. 19 del 2005) ed investiti (nella veste di presidente o componente) del potere di rappresentanza processuale in giudizio relativamente alle azioni od omissioni inerenti all'attività di competenza. Difficile, appare, invece, configurare sul piano operativo

---

<sup>(24)</sup> vedasi ordinanza Pretore di Trento 1 marzo 1991, n. 5, la quale non accoglie l'eccezione sollevata da parte ricorrente in ordine alla carenza di legittimazione del Presidente del Consiglio provinciale di Trento sulla base dell'assunto secondo cui l'articolo 2 del Regolamento interno attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di rappresentanza in senso lato dello stesso e, quindi, anche quello di natura processuale;

un'autonoma legittimazione processuale del difensore civico per atti inerenti all'esercizio delle funzioni. Il difensore civico in funzione della sua posizione di terzietà, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, generalmente è titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa, quale organo preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione provinciale e dei comuni <sup>(25)</sup>.

Fatta, quindi, salva l'ipotesi del giudizio per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, per il quale lo Statuto (articolo 98) e la legge n. 87 del 1953 (articolo 39) prevedono la diretta ed esclusiva competenza del Presidente della Giunta, non esistono argomenti per escludere l'autonoma legittimazione processuale del Consiglio, la cui rappresentanza legale compete al suo Presidente. Sul piano dell'esperienza applicativa il Consiglio provinciale è stato, anzi, coinvolto, sia in veste di attore che di convenuto, in numerosi contenziosi, di variegata tipologia, ascrivibili per lo più al settore amministrativo, civile e contabile; cospicui sono stati i giudizi in materia elettorale.

Merita in questa sede rilevare che, mentre per quanto riguarda i conflitti relativi alla prerogativa parlamentare di cui all'articolo 68 della Costituzione non esistono particolari problemi sul piano della legittimazione processuale, in quanto sia il magistrato procedente sia la Camera di appartenenza del parlamentare sono parti del conflitto ed in tale qualità possono agire direttamente dinanzi alla Corte, diversa configurazione processuale hanno i conflitti ex articolo 122, comma 4, della Costituzione, per i quali si pone un problema di rappresentanza processuale delle parti sostanziali del conflitto; né il Consiglio regionale né il giudice contro il cui atto il conflitto è proposto sono, infatti, parti del giudizio. Fino a quando il conflitto in esame è inquadrato nell'ambito del conflitto tra Stato e Regione, la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria non può che competere in via esclusiva al Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta medesima (articolo 39, comma 3, legge n. 87 del 1953) con la conseguenza che, a fronte della delibera consiliare di

---

riconosce la capacità processuale del Presidente dell'assemblea siciliana Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 4 gennaio 1975, n. 8

<sup>(25)</sup> Significativo è l'inquadramento dell'istituto elaborato dalla Corte costituzionale, secondo cui "...il difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, generalmente è titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa; funzioni in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già spettanti, prima dell'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo" (sentenza 29.04.2005, n. 167). Sempre secondo la Corte "Si tratta...essenzialmente di un organo...preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perchè non è un organo di governo



insindacabilità, il Presidente della Giunta ha obbligo di proporre ricorso. La parte resistente, altra anomalia, è rappresentata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà (dovrebbe) prospettare le ragioni dell'autorità giudiziaria <sup>(26)</sup>.

## **2.2. Disciplina delle norme di attuazione**

Rilevano le norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1973, n. 49. L'articolo 41 (come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 2004, n. 116) prevede che la regione, le province, i comuni e gli altri enti locali abbiano facoltà di avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato <sup>(27)</sup>. Legittima

---

regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei Comuni" (sentenza 6.04.2004, n. 112)  
<sup>(26)</sup>vedasi, peraltro, la disciplina contenuta nelle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a seguito delle modifiche del giugno 2004. L'articolo 27 prevede (secondo comma) che il ricorso debba essere, altresì, notificato all'Organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo; l'articolo 4 prevede (terzo comma) la possibilità di "eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità".

Per una ricostruzione dei profili implicati dalla rappresentanza processuale dei soggetti dei conflitti ex articoli 68, comma 1, e 122, comma 4, della Costituzione vedasi CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA 14 GIUGNO 2007, N. 195: "Attualmente lo strumento di tutela per le lesioni delle prerogative del Consiglio regionale è ravvisato nella proponibilità del conflitto di attribuzione tra enti. La legittimazione a sollevare tale tipo di conflitto spetta, quindi, esclusivamente alla Giunta regionale che, come si è detto, è un organo diverso rispetto a quello tutelato dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione. Il che pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità si sposta anche sul versante della legittimazione passiva in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto. In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione".

<sup>(27)</sup>per completezza di documentazione si riportano gli articoli 39 e 41 del decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1973, n. 49 "Norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino - Alto Adige: organi della regione e delle province di Trento e Bolzano e funzioni regionali", contenuti nel Titolo IV "Funzioni dell'avvocatura dello Stato nei riguardi della Regione e delle province" ed abrogati dall'art. 1 del d.lgs. 14 aprile 2004, n. 116 "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige/Südtirol concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49, in materia di funzioni dell'avvocatura dello Stato"

### Art. 39

Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'amministrazione statale sono estese all'amministrazione regionale del Trentino - Alto Adige anche nei casi di amministrazione delegata ai sensi dell'art. 16 dello Statuto.

Nei confronti della suddetta amministrazione regionale si applicano le disposizioni del testo unico e del regolamento approvati rispettivamente con regi decreti 30 ottobre 1933, n. 1611 e n. 1612 e successive modificazioni; nonché gli articoli 25 e 144 del codice di procedura civile.

Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano nei giudizi in cui sono parte l'Amministrazione dello Stato e l'Amministrazione regionale, eccettuato il caso di litisconsorzio attivo.

Nel caso di litisconsorzio passivo, qualora non vi sia conflitto di interessi fra lo Stato e la regione, questa può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

### Art. 40

appare, dunque, la notifica degli atti introduttivi del giudizio fatta direttamente al Consiglio e non anche all'Avvocatura dello Stato. Incidentalmente si rileva che la previgente disciplina (riportata in nota), che faceva obbligo all'amministrazione provinciale di ricorrere al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato non aveva trovato pedissequa applicazione nei confronti del Consiglio provinciale, sulla base della formulazione letterale della disciplina recata dalle indicate norme di attuazione, che non ricomprendevano il Consiglio tra gli enti ivi richiamati.

La previsione della non obbligatorietà del ricorso all'Avvocatura dello Stato è contenuta nelle norme di attuazione di altre regioni a statuto speciale. Il P.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 concernente "Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia" prevede (articolo 13) che la regione ha facoltà di avvalersi anche del patrocinio legale di propri dipendenti, in possesso dei requisiti di legge, o di liberi professionisti. In termini analoghi dispone il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla L. 22 luglio 1975, n. 382, e al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616" (articolo 75).

### **3. I CONTENZIOSI CHE VEDONO COINVOLTO IL CONSIGLIO PROVINCIALE**

#### ***3.1. Contenzioso costituzionale - Ruolo del Consiglio provinciale***

Un particolare ruolo spetta al Consiglio provinciale per quanto attiene al contenzioso costituzionale, riferito al giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

La materia è disciplinata a livello statutario e regolamentare. Lo statuto (articolo 98, comma primo) prevede che le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio, per violazione dello statuto o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina; prevede, altresì, (articolo 54, comma primo, n. 7) che alla Giunta provinciale spetti l'adozione, in caso di urgenza, di provvedimenti di competenza del Consiglio da sottoporsi per la ratifica al consiglio stesso nella sua prima seduta successiva.

---

L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa delle province di Trento e di Bolzano e degli altri enti pubblici per quanto attiene alle controversie relative alle funzioni ad essi delegate ai sensi dell'art. 16, terzo comma, dello statuto.

Rileva, altresì, l'articolo 127 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; al comma 1 dispone che il Governo, "quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione", possa promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge medesima. La questione è sollevata dal Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Ai sensi del comma 2 del citato articolo 127 della Costituzione la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione "leda la sua sfera di competenza", può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

Dalla diversa formulazione dei due commi dell'articolo 127 della Costituzione si è dedotto che lo Stato possa impugnare una legge regionale *per qualunque violazione della Costituzione*, mentre le Regioni possono impugnare le leggi statali solo laddove rilevino che esse *violano le competenze che la Costituzione riserva alle regioni medesime*.

Con l'eliminazione del controllo preventivo sulle leggi regionali, operata con la riforma costituzionale del 2001, lo Stato e la Regione vengono posti sullo stesso piano per quanto riguarda il carattere del sindacato di legittimità costituzionale in via d'azione (o principale) delle rispettive leggi, sindacato che è successivo alla pubblicazione della legge impugnata.

Tale principio trova, altresì, applicazione nei confronti delle regioni ad autonomia speciale; anche per tali enti il controllo si è, quindi, trasformato da preventivo in successivo, operando il meccanismo previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (cd. clausola di favore), il quale stabilisce che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le innovazioni apportate dalla citata legge al titolo V della parte seconda della Costituzione si applichino alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, tra le quali la giurisprudenza include il sindacato successivo sulla legittimità delle leggi (vedasi sentenze nn. 408 e 533 del 2002, nonché ordinanze nn. 65 e 377 del 2002); fa eccezione la regione Sicilia, per la quale il sistema di impugnativa previsto dallo statuto speciale è tuttora applicabile fino all'eventuale adeguamento dello

statuto medesimo al nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione (sentenza n. 314 del 2003). In tal senso dispone, del resto, l'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 concernente "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (cd. legge La Loggia), laddove, sostituendo l'articolo 31 della legge n. 87 del 1953, fa salva la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana.

L'articolo 134 della Costituzione attribuisce alla Corte costituzionale il compito di giudicare "sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni". Trattasi di un rimedio analogo a quello previsto dall'articolo 98, comma 2, dello statuto speciale di autonomia, il quale prevede che se lo Stato invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dallo statuto alla regione o alle province, la regione o la provincia rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per regolamento di competenza. Sebbene lo statuto preveda solo il potere della Regione o delle Province di sollevare il conflitto di attribuzione nei confronti di atti statali, analoga facoltà spetta allo Stato nei confronti di atti regionali e provinciali. La citata disciplina costituzionale è dettagliata dall'articolo 37 della legge n. 87 del 1953, il quale statuisce che "Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali".

Il ricorso è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio o da un ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta in seguito a deliberazione della Giunta stessa. Analogamente lo Statuto speciale di autonomia prevede (articolo 98, comma 3) che il ricorso sia proposto dal Presidente della Giunta regionale o provinciale, previa deliberazione della Giunta medesima; è escluso qualsiasi intervento del Consiglio, diversamente da quanto accade per i giudizi di legittimità costituzionale in via principale contro atti legislativi dello Stato, per i quali l'atto di promovimento del giudizio presuppone una deliberazione dell'organo assembleare (articolo 98, comma 1) <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> Art. 98 Statuto

Per quanto attiene ai giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale (artt. 23 e ss. legge n. 87 del 1953), promossi nel corso di un giudizio da un giudice che chiede alla Corte di vagliare la legittimità costituzionale di una norma di legge di cui deve fare applicazione, il Consiglio è investito in una fase successiva alla definizione del contenzioso, più precisamente in funzione di un approfondimento istruttorio da parte della competente commissione finalizzato alle (eventuali) iniziative (legislative) conseguenti alla pronuncia della Corte costituzionale <sup>(29)</sup>.

### **3.2. Tipologia dei contenziosi (non costituzionali) in cui è coinvolto il Consiglio provinciale**

Una verifica ricognitiva del contenzioso che ha visto coinvolto il Consiglio provinciale evidenzia una casistica alquanto variegata sul piano della relativa tipologia, involgente per la gran parte questioni di cognizione del giudice amministrativo; cospicuo è il numero dei contenziosi in materia elettorale <sup>(30)</sup>, di pubblico impiego (ivi comprese le cause promosse da dipendenti dei gruppi consiliari per il riconoscimento del rapporto di lavoro pubblico o da dipendenti del Consiglio per l'inquadramento in un livello superiore) in materia di appalti e contratti in relazione all'aggiudicazione di beni e servizi, nonché in materia di rimborso delle spese legali sostenute da consiglieri per

---

Le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio, per violazione del presente statuto o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina.

Se lo Stato invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dal presente statuto alla regione o alle province, la regione o la provincia rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per regolamento di competenza.

Il ricorso è proposto dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione della rispettiva giunta.

Copia dell'atto di impugnazione e del ricorso per conflitto di attribuzione deve essere inviata al Commissario del Governo in Trento, se trattasi della Regione o della Provincia di Trento, e al Commissario del Governo in Bolzano, se trattasi della Provincia di Bolzano.

<sup>(29)</sup> Art. 144 Regolamento interno

*Seguito dell'annullamento e dell'abrogazione di leggi provinciali*

1. Nel caso di annullamento, anche parziale, di una legge della Provincia in forza di una sentenza della Corte costituzionale ovvero di abrogazione a seguito di referendum, il Presidente del Consiglio informa della questione la Commissione competente per materia.
2. La Commissione, ove ritenga che a seguito dell'annullamento o dell'abrogazione debbano essere introdotte nuove disposizioni di legge e non sia già stata assunta al riguardo una iniziativa legislativa, esprime in un apposito documento il proprio parere, indicando i criteri informativi della nuova disciplina. Il documento è distribuito a tutti i Consiglieri e alla Giunta.

<sup>(30)</sup> La giurisdizione in materia di contenzioso elettorale è ripartita tra giudice ordinario e giudice amministrativo in base al criterio secondo cui appartiene al giudice ordinario conoscere delle questioni che attengono all'eleggibilità (articolo 82, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570). Spetta, invece, al giudice amministrativo conoscere dei ricorsi in materia di operazioni elettorali (articolo 126 d. lgs. n. 2 luglio 2010, n. 104)

contenziosi inerenti all'(asserito) esercizio delle funzioni consiliari. Rilevano, altresì, contenziosi di competenza del giudice ordinario, adito principalmente per la definizione di controversie in materia elettorale, per il riconoscimento di pretese, rispettivamente, di natura risarcitoria da parte di terzi lesi da condotte riconducibili all'attività consiliare, e di natura retributiva avanzate da dipendenti; plurime sono state le procedure esecutive promosse da terzi nei confronti di dipendenti del Consiglio nella forma del pignoramento di somme presso terzi.

Si annoverano, altresì, contenziosi di tipo contabile, che hanno visto il Consiglio coinvolto in giudizi davanti alla Corte dei conti con affermazione dell'obbligo, correlato alla resa del conto, del deposito di scritture idonee a rappresentare la gestione dell'agente contabile con analitica descrizione dei movimenti in entrata e in uscita e puntuale specificazione degli importi, della causale e dei realtivi capitoli di spesa.

Decisamente esiguo appare l'intervento del giudice penale; rileva, per la sua singolarità, l'iniziativa finalizzata ad applicare nei confronti di un Presidente di un gruppo consiliare la misura interdittiva della sospensione da tale ufficio con contestuale sequestro preventivo dei contributi erogati ed erogandi e nomina del Presidente del Consiglio quale custode giudiziale dei contributi sottoposti a sequestro.

Sul piano dei contenuti si possono distinguere giudizi che riguardano singoli consiglieri (es. contenziosi elettorali e quelli inerenti al rimborso delle spese legali) e giudizi afferenti ad aspetti gestionali e organizzatori dell'ente, da ricondurre principalmente all'organizzazione degli uffici e del personale, nonché alla fornitura di beni e servizi, la cui disciplina, ancorché parzialmente rimessa ai regolamenti consiliari, soggiace alle regole di diritto comune, laddove operi il meccanismo del rinvio alla legislazione ordinaria, ispirato ad evidenti fini di completezza normativa; trattasi delle ipotesi in cui la disciplina regolamentare consiliare non contiene, in relazione ad una determinata materia o istituto, specifiche previsioni o si limita ad una parziale disciplina. Vedasi ad es. quanto dispone l'articolo 2 del Regolamento organico del personale del Consiglio provinciale (di cui alla deliberazione del Consiglio provinciale n. 11 del 1981) in materia di ordinamento, stato giuridico e trattamento economico del personale che, in

funzione sussidiaria e, comunque, in difetto di specifiche disposizioni regolamentari diverse, rinvia alla disciplina del personale della Giunta provinciale <sup>(31)</sup>.

Trattasi di disposizione simmetrica a quella contenuta nel Regolamento interno del Consiglio (articolo 32 della deliberazione del Consiglio provinciale 6 febbraio 1991, n. 3), laddove applica all'amministrazione del Consiglio, in quanto compatibili, le leggi e i regolamenti provinciali, intendendosi sostituiti il Presidente della Provincia e gli Assessori provinciali dal Presidente del Consiglio e la Giunta provinciale dall'Ufficio di presidenza del Consiglio <sup>(32)</sup>.

In altri casi, invece, le fonti regolamentari consiliari provvedono all'integrale disciplina della materia; basti pensare, ad es., all'istituto del rimborso delle spese legali sostenute dai consiglieri per i contenziosi inerenti all'espletamento del mandato previsto dal regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e degli interventi a favore dei gruppi consiliari (articolo 6) di cui alla deliberazione del Consiglio provinciale n. 17 del 2004 <sup>(33)</sup>. Diversamente accade per il rimborso delle spese legali sostenute da dipendenti del Consiglio provinciale per i quali, in difetto di previsioni regolamentari, trova applicazione l'articolo 92 della legge provinciale n. 12 del 1983.

Concludendo, la copiosa serie di regolamenti consiliari, adottati con deliberazioni del Consiglio provinciale o dell'Ufficio di Presidenza, copre sul piano normativo i vari

---

<sup>(31)</sup>ART. 2 REGOLAMENTO ORGANICO DEL PERSONALE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE (DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 25 NOVEMBRE 1981, N. 11)

Ordinamento, stato giuridico e trattamento economico

1. L'ordinamento, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del Consiglio provinciale sono regolati dalle norme, in quanto applicabili, concernenti il personale della Giunta provinciale, salvo quanto stabilito dagli articoli seguenti e intendendosi sostituito l'Ufficio di presidenza alla Giunta provinciale, il Presidente del Consiglio al presidente della Giunta provinciale e all'Assessore per l'organizzazione e il personale, il servizio cui saranno attribuiti gli affari del personale al servizio del personale, il dirigente preposto al servizio cui saranno attribuiti gli affari del personale al dirigente del servizio per il personale.

<sup>(32)</sup>ART. 32 REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO (DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE 6 FEBBRAIO 1991, N. 3)

Rinvio alla normativa provinciale

1. Per quanto non previsto dai regolamenti consiliari, all'amministrazione del Consiglio si applicano, in quanto compatibili, le leggi e i regolamenti provinciali, intendendosi sostituiti il Presidente della Provincia e gli Assessori provinciali dal Presidente del Consiglio e la Giunta provinciale dall'Ufficio di presidenza del Consiglio.

<sup>(33)</sup>l'articolo 6 del Nuovo regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari, approvato con deliberazione del Consiglio provinciale 15 ottobre 2004, n. 17, riconosce ai consiglieri provinciali, che non siano anche componenti della Giunta provinciale, il rimborso delle spese legali sostenute per la loro difesa in ogni tipo di giudizio, quando siano stati coinvolti per fatti o atti connessi all'adempimento del loro mandato o all'esercizio delle loro funzioni, purchè siano stati assolti con sentenza passata in giudicato, prosciolti in istruttoria o non siano comunque risultati soccombenti

profili attinenti alla disciplina dell'attività e dell'organizzazione del Consiglio<sup>(34)</sup>, assicurando, in alcuni casi, un'esclusiva e organica regolamentazione della materia, in altri una parziale scrittura delle regole, con conseguente reciproca integrazione delle fonti normative regolamentari con fonti di rango diverso, di tipo legislativo.

Le autorità adite sono costituite per lo più dal Giudice amministrativo (TRGA e Consiglio di Stato) e ordinario (Tribunale, Corte di Appello e Cassazione); sono stati, altresì, proposti ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica avverso deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, cui non sempre ha fatto seguito la trasposizione in sede giurisdizionale. Ancorché circoscritto a limitati casi rileva, anche per le peculiari modalità istruttorie e procedurali, il contenzioso in materia di controllo contabile, che ha visto coinvolto il Consiglio provinciale davanti alla Corte dei conti.

#### **4. VERIFICA RICOGNITIVA DEL CONTENZIOSO CHE HA VISTO COINVOLTO IL CONSIGLIO PROVINCIALE - ASPETTI PROCESSUALI - PRINCIPI AFFERMATI**

Facendo una verifica ricognitiva del contenzioso, che ha visto il Consiglio provinciale coinvolto in veste di attore o di convenuto nei vari tipi e gradi di giudizio, riferita grosso modo all'ultimo ventennio, si rileva che le controversie in materia di pubblico impiego registrano una maggiore incidenza numerica; esse sono riferite in massima parte a ricorsi giurisdizionali al TAR, a ricorsi amministrativi, tra i quali atti di opposizione all'Ufficio di Presidenza e a ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, nonché a ricorsi al giudice ordinario in relazione alla disciplina sul riparto delle competenze di

---

<sup>(34)</sup>vedsi *Regolamento organico del personale del Consiglio provinciale* (Deliberazione del Consiglio provinciale 25 novembre 1981, n. 11), *Regolamento di organizzazione del Consiglio* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 24 aprile 1987, n. 22), *Regolamento di amministrazione e contabilità* (Deliberazione del Consiglio provinciale 28 luglio 1982, n. 7), *Nuovo regolamento sul trattamento economico dei consiglieri e sugli interventi a favore dei gruppi consiliari* (Deliberazione del Consiglio provinciale 15 ottobre 2004, n. 17), *Regolamento sulla pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri e delle spese sostenute per la propaganda elettorale* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 17 gennaio 2005, n. 4), *Regolamento sulle spese di rappresentanza e sugli altri contributi* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 13 dicembre 2006, n. 85), *Regolamento sugli incarichi di consulenza* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 6 novembre 2007, n. 70), *Regolamento sul voto elettronico* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 7 gennaio 2010, n. 3), *Regolamento per l'accesso all'aula consiliare* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 8 aprile 1991, n. 36), *Regolamento sul comportamento dei consiglieri e degli assessori nell'aula consiliare* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale 7 dicembre 2004, n. 81)



cui all'articolo 63 d. lgs.vo 165/2001 <sup>(35)</sup>; più volte il Consiglio provinciale è stato convocato davanti al collegio di conciliazione ai sensi dell'articolo 66 del citato d. lgs.vo 165/2001 secondo la procedura vigente prima dell'approvazione della legge 4 novembre 2010 n. 183 concernente "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro". Rileva, in particolare, anche per l'ampia eco sul piano del dibattito dottrinario, un contenzioso civile finalizzato all'accertamento della responsabilità del direttore del periodico consiliare, nonché del Consiglio quale editore, conseguente alla pubblicazione di un'interrogazione ritenuta lesiva dall'attore, conclusosi con una pronuncia della Cassazione, che ha riconosciuto la liceità della pubblicazione.

Numerose sono state le controversie riferite a procedure esecutive-pignoramenti, nonché ai giudizi in materia elettorale, di cui alcuni ascrivibili alla categoria delle azioni popolari; si riscontrano, altresì, ricorsi al TRGA finalizzati ad ottenere il rimborso delle spese legali sostenute da consiglieri per la difesa nei contenziosi connessi

---

<sup>(35)</sup> Art. 63 (*Controversie relative ai rapporti di lavoro*) d. lgs. vo 30 marzo 2001, n. 165

1. Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo.

2. Il giudice adotta, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tutti i provvedimenti, di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati. Le sentenze con le quali riconosce il diritto all'assunzione, ovvero accerta che l'assunzione è avvenuta in violazione di norme sostanziali o procedurali, hanno anche effetto rispettivamente costitutivo o estintivo del rapporto di lavoro.

3. Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, e le controversie, promosse da organizzazioni sindacali, dall'ARAN o dalle pubbliche amministrazioni, relative alle procedure di contrattazione collettiva di cui all'articolo 40 e seguenti del presente decreto.

4. Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi.

all'espletamento del mandato, atti di citazione del Presidente del Consiglio a comparire in udienza, a comparire come teste, nonché atti di denuncia-querela presentati dal Presidente del Consiglio per rimuovere effetti dannosi e pregiudizievoli arrecati in modo illecito da terzi alla struttura consiliare.

Procedendo ad una disamina delle vicende processuali che connotano in modo peculiare il contenzioso preso in esame merita ricordare la nomina, alquanto singolare, avvenuta con decreto del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trento dd. 19.07.1999, del Presidente del Consiglio provinciale quale custode giudiziale per la gestione delle somme spettanti ad un gruppo consiliare (misto) per l'esercizio delle sue funzioni istituzionali, gruppo il cui Presidente (unico membro) era stato condannato per reati che avevano portato alla sua sospensione temporanea dalla carica di consigliere e dall'ufficio di presidente del gruppo, limitatamente alla capacità di ricevere e gestire i contributi provinciali ad esso destinati. La custodia si era resa necessaria al fine di consentire la gestione delle somme nell'interesse del gruppo cui erano destinate.

Merita, inoltre, segnalare che in un caso il T.R.G.A. di Trento ha ordinato al Consiglio una serie di adempimenti istruttori; con sentenza del 20.04.1999 n. 144, riservando la decisione sul merito ad un successivo provvedimento, ha ordinato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio di depositare entro 30 giorni dalla comunicazione della citata sentenza una serie di documenti puntualmente individuati, nonché ogni altro documento utile per chiarire la posizione della ricorrente (dipendente del Consiglio provinciale) in relazione ai singoli profili di censura prospettati nell'atto introduttivo.

Di rilievo appare la sentenza della Corte costituzionale 25 luglio 2001, n. 292 in materia di responsabilità contabile, che ha respinto i ricorsi della Provincia autonoma di Trento (e della regione Trentino Alto Adige) per conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione a paralleli decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Trentino Alto Adige, recanti il termine per il deposito dei conti giudiziali relativi alle gestioni regionale e provinciale per gli anni 1996-1998. Secondo la Corte costituzionale spetta alla Corte dei conti, sezione

---

5. Nelle controversie di cui ai commi 1 e 3 e nel caso di cui all'articolo 64, comma 3, il ricorso per cassazione può essere proposto anche per violazione o falsa applicazione dei contratti e accordi collettivi nazionali di cui all'articolo 40.

giurisdizionale regionale per il Trentino Alto Adige, prescrivere all'agente contabile del Consiglio della provincia autonoma di Trento (e del Consiglio della regione Trentino Alto Adige) il termine per la presentazione dei conti relativi alla propria gestione, al fine dell'instaurazione dei relativi giudizi di conto, non operando il principio dell'esenzione dalla giurisdizione contabile in favore di specifici organi delle province (e della Regione); si tratterebbe, secondo la Corte, di un'eccezione che non trova fondamento in norme costituzionali o di attuazione statutaria, in assenza, tra l'altro, di motivazioni che giustificano un'estensione ai consigli regionali della deroga alla giurisdizione contabile, operante nei confronti delle Camere del Parlamento. Sul punto è noto, del resto, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, che non ha riconosciuto l'assimilabilità delle assemblee elettive regionali alle assemblee parlamentari. Secondo la Corte non poteva essere invocata nella fattispecie la prerogativa dell'insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse dai consiglieri regionali e provinciali, in ordine ad attività di soggetti, quali gli agenti contabili, distinti dai componenti dei consigli provinciali (e regionali) ed estranei alle prerogative che li connotano.

Degna di interesse appare la recente costituzione in giudizio del Consiglio provinciale (con atto depositato al TRGA di Trento il 19.04.2010), al fine di affermare l'inammissibilità della chiamata in giudizio - in relazione alla carenza di legittimazione passiva a contraddire nel procedimento promosso dai ricorrenti - sia del Consiglio, in quanto ente estraneo alle censure fatte valere nel giudizio, sia del Difensore civico, in quanto organo incardinato presso il Consiglio stesso ed operante in modo indipendente a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini attraverso modalità di intervento non aventi carattere provvedimento. L'iniziativa è da correlare ad un ricorso (n. 29/2010), notificato al Consiglio provinciale e al Difensore civico, promosso avanti al Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, finalizzato ad ottenere l'annullamento di due provvedimenti in materia edilizia adottati da un comune e di ogni altro atto presupposto, consequenziale e infraprocedimentale connesso, tra i quali tre atti di intervento del Difensore civico.

Particolarmente copioso è il contenzioso in materia di pubblico impiego, che ha visto coinvolto il Consiglio in veste di convenuto. Trattasi di controversie di varia tipologia, i

cui nuclei essenziali possono essere, così, riassunti: nella maggior parte dei casi si tratta di ricorsi finalizzati all'inquadramento in qualifiche superiori, all'annullamento di provvedimenti di trasferimento del personale a diversa struttura rispetto a quella di assegnazione, alla cessazione di asseriti comportamenti antisindacali della Pubblica amministrazione, alla richiesta di assunzione del personale dei gruppi consiliari nel ruolo organico del personale del Consiglio, all'annullamento della disciplina dei criteri per la determinazione delle qualifiche, dei livelli e dei profili professionali compresi nelle qualifiche funzionali medesime, all'annullamento delle operazioni concorsuali in relazione al conferimento dell'incarico di preposizione ad uffici, all'annullamento della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, che ha inflitto, secondo il vecchio rito, al ricorrente una sanzione disciplinare, all'accertamento dell'ascrivibilità delle mansioni dichiarate ad un profilo professionale e livello funzionale retributivo diverso rispetto a quello rivestito, nonché al riconoscimento di emolumenti aggiuntivi e di indennità accessorie.

Dal punto di vista dell'organo adito, trattasi di ricorsi giurisdizionali proposti davanti al T.R.G.A. di Trento e, da ultimo, davanti al Tribunale in funzione di giudice del lavoro, in relazione all'avvenuta privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, cui ha fatto seguito la devoluzione al giudice ordinario della cognizione delle relative controversie, fatto salva la competenza del giudice amministrativo in ordine alle controversie relative alle procedure concorsuali per l'accesso al rapporto di pubblico impiego (articolo 63 d. lgs.vo n. 165/2001) E' stato, altresì, proposto da un dipendente un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l'annullamento della sanzione disciplinare inflitta, secondo il vecchio rito, dall'Ufficio di Presidenza.

Diversi sono i principi che si possono inferire dalle decisioni riguardanti le controversie in materia di lavoro presso il Consiglio provinciale; si può, in particolare, enucleare il riconoscimento del principio della salvaguardia dell'autonomia riservata al Consiglio e di una generale regola interpretativa statuente la tendenziale autosufficienza della disciplina dettata dal Consiglio in tema di stato giuridico e trattamento economico del suo personale.

Eloquente quanto affermato dal Tribunale di Trento, quale giudice del lavoro, nella sentenza n. 191 del 2003: *"Un corretto esame della presente vicenda ed in particolare*

*un'adeguata interpretazione della normativa che disciplina il rapporto di lavoro dedotto in giudizio dal ricorrente, non possono prescindere da alcune considerazioni in ordine alle perculiari prerogative di autonomia attribuite al Consiglio convenuto in ragione del rilievo costituzionale, che caratterizza le sue funzioni. Il combinato disposto dagli artt. 31 co.1 e 49 co.1 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31.8.1972, n. 670) attribuisce al Consiglio regionale la potestà di dettare autonomamente, attraverso un regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri, le norme dirette a disciplinare la propria attività. L'art. 29 co.1 del Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, da ultimo approvato con deliberazione del Consiglio provinciale del 6.2.1991, n. 3, stabilisce:*

*"1. Lo stato giuridico, il trattamento economico e la pianta organica del personale del Consiglio sono determinati nel regolamento organico approvato dal Consiglio su proposta dell'Ufficio di Presidenza. 2. Sul progetto di regolamento organico e delle sue modificazioni viene acquisito il parere della Conferenza dei presidenti dei gruppi. 3. L'ufficio di Presidenza adotta i provvedimenti relativi allo stato giuridico ed al trattamento economico del personale dipendente....":...*

*Appare evidente che in tale contesto istituzionale la salvaguardia dell'autonomia riservata al Consiglio impone di assumere, quale generale criterio interpretativo, la tendenziale autosufficienza della disciplina dettata dal Consiglio in tema di stato giuridico e trattamento economico del suo personale; ciò implica, da un lato, che l'esistenza di eventuali lacune normative, comportando la necessità di un'integrazione attraverso il richiamo a fonti eteronome, può essere riscontrata solo all'esito di accertamenti particolarmente rigorosi;*

*dall'altro lato, quando la volontà consiliare, pur ricorrendo alla tecnica del rinvio a fonti eteronome (ad es. la disciplina provinciale e la contrattazione collettiva), introduca nel contempo deroghe o specificazioni, occorre procedere ad una ricostruzione del dettato normativo, che tenda a valorizzare le scelte autonome adottate dal Consiglio."*

Interessanti sono, altresì, i principi affermati sulla natura giuridica e sul ruolo dei gruppi consiliari. Con sentenza n. 345 del 13.12.1993 il T.R.G.A. di Trento ha respinto il ricorso promosso da alcuni dipendenti dei gruppi consiliari finalizzato all'accertamento in capo ai ricorrenti della sussistenza, fin dalla data dell'assunzione, di un rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato con il Consiglio provinciale.

Secondo il Giudice amministrativo i gruppi consiliari, al pari dei gruppi parlamentari, costituiscono formazioni associative a carattere politico e temporaneo, in quanto cessano con lo scadere della legislatura e si presentano come proiezioni nell'ambito del consiglio regionale dei partiti politici, il cui apparato organizzativo interno, ove esistente, è del tutto distinto ed avulso dalle strutture burocratico amministrative di supporto del Consiglio e dell'esecutivo nel suo complesso, escludendo, pertanto, che il rapporto di lavoro intercorrente con il gruppo consiliare possa essere considerato come il pubblico impiego non di ruolo con la regione.

Eloquente quanto affermato dal Giudice amministrativo:

*"Pur senza entrare nel merito delle opinioni dottrinali che qualificano i gruppi quali organi interni del Consiglio Regionale e Provinciale, costituendo articolazioni necessarie di tali assemblee, ritiene il Collegio che sia sufficiente osservare che trattasi di organismi che agiscono in piena autonomia ed ai quali viene pacificamente riconosciuta una soggettività giuridica, come centro di imputazioni di particolari interessi, distinti da quelli dell'Amministrazione provinciale: ad essi non viene invero demandato lo svolgimento di alcuna attività che possa in qualche modo ritenersi preordinata alla adozione di provvedimenti amministrativi di alcun genere imputabili alla predetta amministrazione provinciale. In particolare, l'attività demandata ai singoli dipendenti dei Gruppi consiliari in parola, chiaramente caratterizzata dalla natura fiduciaria del rapporto di volta in volta liberamente instaurato, va fatta normalmente rientrare tra le attività di segreteria e di consulenza (come nell'ipotesi tipica della attività di studio e di elaborazione normativa relativa ad iniziative da concretizzare successivamente in sede consiliare) e non può mai in alcun modo ricollegarsi alla adozione finale di alcun atto di carattere autoritativo. .... Ne consegue che, come del resto recentemente rilevato dalla giurisprudenza, va escluso che il rapporto di lavoro intercorrente con il Gruppo consiliare provinciale possa essere considerato come di pubblico impiego non di ruolo con la Provincia Autonoma, ed ogni questione in proposito (quale la protrazione del rapporto stesso a tempo determinato) sfugge perciò alla cognizione del giudice amministrativo, rientrando, semmai, nell'ambito di esclusiva competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria (cfr. C.d.S. Sez. IV 28 ottobre 1992, n. 932)."*

Altri principi, ricavabili dalle pronunce del TAR locale si muovono nel solco tracciato dalla giurisprudenza.

Mi riferisco a quanto affermato dal T.R.G.A. di Trento con sentenza n. 95 del 20.03.2000, che, dichiarando inammissibile il ricorso promosso da un dipendente cessato dal servizio, volto ad ottenere l'ammissione a partecipare alle prove selettive bandite dal Consiglio, ha statuito il principio che un dipendente, che sia cessato dal servizio per dimissioni volontarie non può partecipare al concorso interno per l'attribuzione di benefici di carriera, trovandosi nell'impossibilità di fatto e di diritto di prestare servizio nella nuova qualifica; in pratica solo i dipendenti in servizio - se in possesso dei requisiti previsti dalla legge - possono partecipare alla prova selettiva ad essi riservata e, una volta riconosciuti idonei all'espletamento delle mansioni superiori, ottenere il corrispondente nuovo inquadramento.

In altri casi il T.R.G.A. di Trento ha affermato dei principi che in parte si discostano dagli orientamenti tradizionali del Consiglio di Stato. Mi riferisco alla sentenza n. 50 del 1996, con la quale l'organo di giustizia amministrativa ha rilevato la necessità (stante la peculiarità della procedura concorsuale, basata sulla valutazione di titoli e su un colloquio orale in assenza di una prova scritta corretta in anonimato) di una congrua motivazione che, supportando l'attribuzione del punteggio, esprime in modo adeguato la valutazione della commissione esaminatrice, rendendo conoscibile l'iter e soddisfacendo la fondamentale esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa, cui si ispira la legge sul procedimento amministrativo, pur tenendo presente l'orientamento del supremo organo di giustizia amministrativa in relazione alla sufficienza della valutazione espressa con l'attribuzione di un coefficiente numerico (Consiglio di Stato, sez. VI, 15 ottobre 1993, n. 727).

Un cenno particolare merita il contenzioso in materia elettorale. Si annota un vistoso aumento di impugnative nella XIII legislatura provinciale, nel corso della quale è avvenuta l'approvazione della legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 concernente "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia" che, ridisegnando il nuovo sistema elettorale provinciale, ha previsto l'elezione diretta del Presidente della Provincia, disattivando, così, l'applicazione della norma transitoria disposta per le successive elezioni dalla legge costituzionale n. 2 del

2001 (articolo 4, commi 2 e 3) in caso di inerzia del legislatore provinciale. All'approvazione della riforma elettorale ha fatto seguito la modifica del Regolamento interno del Consiglio provinciale (deliberazione Consiglio 23 luglio 2002, n. 4) finalizzata ad adeguare la procedura consiliare alla luce dei nuovi principi.

Rileva l'impugnativa proposta da alcuni consiglieri davanti al TRGA di Trento (ricorso n. 51/2004) finalizzata all'annullamento del risultato elettorale censurando, in particolare, la disciplina dettata dalla citata legge provinciale n. 2 del 2003 in ordine all'incompatibilità dell'esercizio delle funzioni di assessore (ad eccezione di quelle attribuite al vicepresidente della Provincia) con le funzioni di consigliere provinciale con conseguente sospensione del consigliere nominato assessore dalla carica di consigliere per la durata dell'incarico e successivo subingresso del primo dei candidati non eletti. Di qui l'impugnativa degli atti adottati sulla base degli articoli 8, comma 3, e 80, comma 1 dell'indicata normativa, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità degli stessi. Il TRGA (sentenza n. 264/2004) ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione in ordine alla controversia in quanto non verte in materia elettorale.

Secondo il collegio *"Non si verte infatti in materia elettorale; operazioni elettorali e condizioni di eleggibilità non vengono qui in considerazione ma costituiscono meri antefatti (cui, non a caso, i ricorrenti neppure accennano) della questione - sulla temporaneità della carica del consigliere subentrato a quello nominato assessore - in cui si condensa il ricorso.*

*Questione, questa, che attiene all'assetto istituzionale degli organi provinciali e che involge posizioni di diritto soggettivo il cui vaglio spetta - non ricadendosi in alcun caso di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - alla giurisdizione ordinaria.*

Il Consiglio di Stato, adito da alcuni degli originari ricorrenti, soccombenti in primo grado (ricorso n. 8484/2005), è, peraltro, pervenuto ad opposte conclusioni, affermando (sentenza n. 2942/2006) che la cognizione del giudizio compete al giudice amministrativo, il quale ha giurisdizione generale sull'impugnazione dei provvedimenti amministrativi. Ha, così, disposto l'annullamento della sentenza con rinvio della causa al giudice di primo grado, ai sensi della legge 6 dicembre 1971 n. 1034.



Interessante la successiva pronuncia del TRGA (sentenza n. 18/2007), che ha dichiarato il ricorso improcedibile quanto ad un ricorrente per carenza sopravvenuta di interesse, posto che a seguito della nomina a senatore non faceva più parte del Consiglio provinciale e, altresì, inammissibile sotto il profilo della carenza di legittimazione dei ricorrenti a contestare gli atti impugnati, nonché sotto il distinto profilo della carenza di interesse, difettando il carattere di lesività degli atti impugnati, non potendo sortire dall'eventuale accoglimento del ricorso alcun concreto vantaggio, immediato o strumentale, per i ricorrenti; il Tar ha altresì affermato l'inammissibilità, per difetto di incidentalità, della questione di costituzionalità, posto che l'oggetto del giudizio principale coincide sostanzialmente con quello del giudizio costituzionale.

Interessanti principi sono stati affermati dal Tribunale di Trento con le sentenze nn. 160 e 161 del 2005 in relazione a due ricorsi in materia elettorale, promossi ai sensi dell'articolo 79 della legge provinciale n. 2 del 2003 finalizzati alla dichiarazione di ineleggibilità di un consigliere provinciale, in quanto rivestente la qualifica dirigenziale all'atto della candidatura. Il Tribunale, respingendo i ricorsi, ha affermato il principio secondo cui i dipendenti con qualifiche dirigenziali indicati dalla legge provinciale n. 2/2003 come ineleggibili <sup>(36)</sup>, per quanto riguarda l'Azienda provinciale per i servizi

---

<sup>(36)</sup> Art. 15 legge provinciale 5 marzo 2003, n. 2 "Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia"

Cause d'ineleggibilità alla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale

1. Non sono eleggibili alla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale:
  - a) i membri del Governo e i commissari del Governo per le province di Trento e di Bolzano;
  - b) i questori di Trento e di Bolzano, nonché i funzionari di pubblica sicurezza che esercitano le loro funzioni nella regione;
  - c) i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;
  - d) i magistrati che hanno giurisdizione nella regione, i componenti del Consiglio di Stato, i componenti degli organi di giurisdizione amministrativa di cui all'articolo 90 dello Statuto speciale, i componenti della Corte dei conti e della sezione della corte avente sede nella regione;
  - e) gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle forze armate dello Stato che hanno il comando territoriale nella regione;
  - f) i dipendenti della Regione o della Provincia di Trento o dei rispettivi enti funzionali che rivestono qualifiche dirigenziali o che, comunque, siano preposti a servizi o uffici delle amministrazioni stesse, nonché il segretario generale e il direttore generale del comune di Trento;
  - g) gli ecclesiastici e i ministri di culto che nel territorio della regione hanno giurisdizione e cura di anime e coloro che ne fanno ordinariamente le veci;
  - h) il difensore civico.
2. Le cause di ineleggibilità previste dalle lettere c) e h) del comma 1 non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni presentate non oltre l'ultimo giorno fissato per la presentazione delle candidature.
3. Le cause d'ineleggibilità previste dalle lettere a), b), d), e), f) e g) del comma 1 non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni presentate, trasferimento, revoca dell'incarico o

sanitari, non possono essere indistintamente tutti i dirigenti dell'Azienda sanitaria, ma "solo quelle figure che hanno compiti di gestione, alta direzione e rappresentanza dell'ente, cioè le figure che sono state individuate dal legislatore nazionale nei tre direttori (generale, amministrativo e sanitario)" e che in ambito provinciale appare ragionevole siano individuate nel direttore generale dell'Azienda, nei direttori di direzione centrale, di ospedale o di distretto, laddove dal medesimo delegati. Nella fattispecie il Consigliere, pur essendo medico dirigente di struttura complessa, non aveva e non ha mai avuto posizioni di rilievo, di rappresentanza o di alta direzione dell'Azienda sanitaria, risultando, pertanto, pienamente eleggibile. Il Tribunale di Trento ha fatto proprio l'orientamento della Corte di Cassazione <sup>(37)</sup> secondo cui al fenomeno di un restringimento dell'area della dirigenza con funzioni apicali "ha corrisposto una parallela disciplina dell'ineleggibilità, il cui ambito è stato limitato alle residue figure apicali, in un contesto che, pur non ignorando la presenza di altre figure dirigenziali, tuttavia le considera di minor esponentza, sì da non ingenerare quel pericolo di alterazione della 'par condicio' tra i candidati che costituisce - per effetto del potere esercitato nei confronti dell'elettorato locale - la ragione fondamentale della previsione di ineleggibilità". In altri termini secondo il Tribunale è da escludere che l'ineleggibilità valga per il solo fatto della titolarità di una qualifica dirigenziale, prescindendo dall'apicalità.

Afferisce, altresì, alla materia dell'ineleggibilità il contenzioso promosso nei confronti di un consigliere, che ha visto il ricorrente vittorioso in tutti i gradi di giudizio, con conseguente subingresso del medesimo al consigliere dichiarato decaduto dalla carica a seguito della pronuncia della Corte di Cassazione (6626/2010) che, in aderenza alle statuizioni dei giudici di primo e secondo grado, ne ha dichiarato l'ineleggibilità in relazione allo svolgimento delle funzioni di presidente del consiglio di amministrazione di un consorzio esercente attività di produzione e distribuzione di energia elettrica in

---

richiesta di collocamento in aspettativa intervenuti non oltre l'ultimo giorno fissato per la presentazione delle candidature.

4. Gli interessati devono risultare in aspettativa dalla data di accettazione della candidatura fino al giorno della votazione.

5. La pubblica amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti conseguenti alle domande di dimissioni o collocamento in aspettativa di cui ai commi 2 e 3 entro cinque giorni dalla richiesta. Ove l'amministrazione non provveda, la domanda di dimissioni o aspettativa, accompagnata dall'effettiva cessazione dalle funzioni, ha effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione. Per cessazione dalle funzioni s'intende l'effettiva astensione da ogni atto inerente l'ufficio rivestito.

<sup>(37)</sup>Cass. civ. Sez. I, 29 novembre 2000, n. 15285

regime di concessione, rilasciata dalla Provincia, di derivazione di acque pubbliche. Secondo la Suprema Corte l'articolo 16, comma 1, lett. a) della legge provinciale n. 2 del 2003 riserva l'ineleggibilità ai rappresentanti ed agli amministratori di imprese, consorzi o società legati da un rapporto di concessione con la Provincia, o che comunque erogano un servizio pubblico, considerando che l'amministratore o il rappresentante di una società concessionaria di un servizio pubblico è nella condizione di influire sulla volontà degli elettori, mentre l'articolo 17, comma 4, della citata legge provinciale prevede l'incompatibilità nei confronti dei rappresentanti e amministratori di società che, al di fuori di rapporti di concessione o di prestazione di pubblici servizi, hanno semplici rapporti contrattuali di opera o somministrazione ovvero di gestione di servizi con l'ente locale.

## **5. RICONOSCIMENTO DELL'AUTONOMA CAPACITA' PROCESSUALE DEL CONSIGLIO PROVINCIALE**

Da quanto sopra esposto può facilmente argomentarsi che il riconoscimento di un'autonoma capacità processuale del Consiglio provinciale non solo non è mai stato contestato dal giudice ordinario, da quello amministrativo, penale e contabile, ma è stato, anzi, pacificamente riconosciuto, ancorché manchi a livello costituzionale una disciplina che riconosca in modo esplicito l'autonoma capacità processuale dell'organo assembleare negli ambiti di competenza; vero è che un riscontro significativo in ordine alla valenza del principio lo si può cogliere nei regolamenti consiliari, costituenti fonti del diritto che, in virtù della riserva di regolamento contenuta nel combinato disposto degli articoli 31 e 49 dello statuto, sfuggono ad una collocazione nella scala gerarchica delle fonti, trattandosi di fonti separate, alle quali compete attuare una competenza costituzionalmente riservata.

Merita segnalare alcuni principi, affermati sul punto dalla giurisprudenza pretorile <sup>(38)</sup>. In particolare il Pretore di Trento nell'ordinanza n. 5 dd. 1.03.1991 ha respinto l'eccezione sollevata dal ricorrente di carenza di legittimazione del Presidente del Consiglio provinciale, partendo dall'assunto che l'articolo 2 del Regolamento interno del

---

<sup>(38)</sup>Il d. lgs. n. 19 del 19 febbraio 1998, n. 51 "Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado" ha abolito la figura del Pretore e riformato l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario, istituendo la nuova figura del Giudice Unico di primo grado. Il decreto legislativo ha abolito l'ufficio del Pretore trasferendo le sue competenze al Tribunale ordinario in materia sia civile che penale, escluso quanto attribuito al Giudice di pace

Consiglio provinciale attribuisce al Presidente medesimo il potere di rappresentanza in senso lato del Consiglio e, quindi, anche quello di natura processuale. Altrettanto significativo quanto afferma il Pretore di Trento nella sentenza n. 466 del 25.10.1991 (depositata in data 15.11.1991): *"Quanto in secondo luogo alla pretesa carenza di rappresentanza in giudizio da parte del Consiglio provinciale, deve essere ribadito che il rapporto processuale è stato dal ricorrente fino "ab origine" instaurato e si è incardinato nei confronti specifici del Consiglio Provinciale della P.A.T., ed è pacifico che all'interno dello stesso Consiglio la legittimazione processuale faccia capo al Presidente dello stesso....*

*E d'altra parte nel presente giudizio si è fatta questione dell'asserita antisindacalità di comportamenti adottati proprio da parte del Consiglio Provinciale della P.A.T., essendovi quindi coincidenza tra soggetto contro il quale la domanda è stata proposta e soggetto che nella domanda è affermato come prevaricatore dei diritti fatti valere.*

*Sotto nessuno aspetto può invece ravvisarsi un potere di rappresentanza processuale in capo al Presidente della Giunta provinciale. Del tutto inconferente si appalesa al riguardo il richiamo fatto all'art. 52 dello Statuto della Regione Trentino Alto-Adige, laddove si prevede che il Presidente della Giunta Provinciale ha la rappresentanza della Provincia.*

*Infatti il rapporto processuale, ripetesi, è stato costituito dal ricorrente negli specifici confronti del Consiglio provinciale della P.A.T., in relazione al quale organo il Presidente della Giunta provinciale non riveste alcuna legittimazione processuale.*

*E se invece, per avventura, ad essere vocata in giudizio avesse dovuto essere la Provincia di Trento in persona del Presidente della Giunta Provinciale, per difettare il Consiglio Provinciale di capacità processuale, la conclusione logica della eccezione del ricorrente non potrebbe che essere quella - evidentemente "autolesionistica" - di ritenere la nullità del ricorso e l'invalidità "in radice" del relativo contraddittorio, dato che in mancanza della capacità processuale un processo non può, come è risaputo, ritenersi regolarmente instaurato per carenza di uno dei suoi presupposti processuali.*

*Capacità processuale che invece, almeno per quanto riguarda il presente procedimento, non può essere negata in capo al Consiglio provinciale della P.A.T., attesa la diretta imputabilità allo stesso organo della condotta "tacciata" di antisindacalità.*

*Condotta che ha riguardo ai poteri di organizzazione, governo ed ordinamento in senso lato del personale, in merito ai quali il Consiglio provinciale gode di autonomia riconosciuta a norma di Statuto e di regolamento organico."*

Dalle premesse fatte si può facilmente evincere che non si riscontra nel filone della giurisprudenza riguardante il Consiglio provinciale di Trento quell'orientamento di rigida chiusura in relazione al riconoscimento dell'autonoma capacità processuale dell'organo consiliare, chiaramente evidenziato in due decisioni del Consiglio di Stato del 2004, rispettivamente nn. 3387 e 3622, riferite al Consiglio della regione Lombardia e della regione Sardegna<sup>(39)</sup>.

Con la prima pronuncia il Consiglio di Stato, conformemente a quanto ritenuto dal giudice di prime cure, ha escluso la legittimazione del Consiglio regionale, in persona del Presidente, ad esperire atto di intervento per carenza di legittimazione; secondo il supremo organo di giustizia amministrativa il soggetto cui vanno imputati gli atti oggetto di gravame è l'Ente Regione, e soltanto questi è legittimato ad agire in giudizio a tutela degli atti regionali. Il Consiglio di Stato ha, peraltro, ammesso che l'Ente Regione, per ciò che concerne la sua attività amministrativa, potrebbe non avere una soggettività unitaria, potendo essere riconosciuta una soggettività limitata anche ad alcuni suoi organi dotati di rilevanza esterna, come è stato affermato con riguardo agli assessorati regionali (sul punto Cass. Sez. Un. 23 febbraio 1995, n. 2080 e 8 marzo 1986, n. 1561); ha, peraltro, rilevato che questo non vale per il Consiglio regionale della Regione Lombardia, il cui Statuto (approvato con L. 22 maggio 1971, n. 339) non ha attribuito al Consiglio una soggettività distinta e separata rispetto a quella (unitaria) dell'Ente Regione.

Con la seconda pronuncia il Consiglio di Stato, confermando la sentenza n. 960 del 2 giugno 1995 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, ha affermato il principio secondo cui le regioni e le province autonome, a differenza dalle amministrazioni statali, che hanno strutture articolate in uffici a legittimazione separata, sono entità giuridicamente unitarie, la cui rappresentanza è normalmente attribuita ad un solo organo, a prescindere dal riparto delle competenze per l'emanazione di singoli atti. Il Consiglio di Stato con la citata decisione ha ritenuto inammissibile il giudizio

---

<sup>(39)</sup>Cons. Stato, Sez. VI, 24 maggio 2004, n. 3387 e Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3622

promosso dal Consiglio della regione Sardegna in persona del Presidente del Consiglio e dal Consiglio di presidenza del Consiglio regionale medesimo, non potendo a tali fini invocarsi, in assenza di specifiche disposizioni contenute nello statuto o nelle relative norme di attuazione, che prevedano una legittimazione processuale separata dei due organi Consiglio e Giunta, nè l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio ai sensi delle relative disposizioni regolamentari, né tantomeno il principio dell'autonomia costituzionalmente protetta riconosciuta nel nostro ordinamento alle assemblee parlamentari, in quanto non estensibile al di là dei casi specificamente regolati (vedasi sul punto Corte costituzionale, 4 febbraio 2003, n. 29).

## **6. ASPETTI ORGANIZZATIVI INERENTI LA CURA DEL CONTENZIOSO DEL CONSIGLIO PROVINCIALE – COMPETENZE DELL'UFFICIO LEGALE**

Sul piano organizzativo interno il contenzioso del Consiglio provinciale è gestito dall'ufficio legale e gestione atti politici, incardinato nel servizio legislativo.

L'attività viene svolta nel rispetto della declaratoria delle attribuzioni indicate dal Regolamento di organizzazione del Consiglio provinciale (articolo 6) di cui alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio n. 22 del 1987.

L'Ufficio cura l'istruttoria del contenzioso, intrattiene i rapporti con i legali esterni incaricati di seguire le cause promosse da o contro il Consiglio provinciale; presta la consulenza giuridico-legale al Presidente del Consiglio, ai consiglieri e alle strutture consiliari su ogni questione di carattere legale che venisse richiesta, operando in stretto rapporto con i servizi e gli uffici interessati.

Predisporre memorie su particolari profili giuridici o legali, a corredo di proposte di deliberazione sottoposte all'Ufficio di Presidenza, nonché deliberazioni, afferenti al contenzioso, di competenza del medesimo organo.

La prassi affermatasi in questi anni è andata nella direzione di potenziare la verifica preventiva della legittimità di atti e comportamenti dell'amministrazione, offrendo consulenza (anche) immediata in ordine alle problematiche di eterogenea natura (civile, penale, amministrativo e contabile), che emergono con frequenza crescente. I pareri formulati formano oggetto di una specifica raccolta e vengono catalogati con distinta classificazione dell'oggetto, del soggetto richiedente, della materia e della data di sottoscrizione.

L'esperienza applicativa di questi ultimi anni ha evidenziato le positive ricadute di una prassi operativa finalizzata a seguire in modo diretto l'attività istruttoria riguardante il contenzioso, senza escludere, peraltro, il ricorso a legali esterni.

E' invalsa la regola di effettuare a livello interno un adeguato e tempestivo studio dei singoli casi con contestuale coinvolgimento delle strutture interessate; segue la definizione e l'indicazione da parte della struttura legale delle strategie difensive e degli interventi da dispiegare sul piano processuale, senza per questo comprimere o ridurre gli ambiti di discrezionalità dei legali esterni incaricati di seguirne il relativo iter.

La collaborazione con questi si è rivelata, anzi, particolarmente proficua sul piano della stesura degli atti defensionali; l'ufficio legale ha offerto significativi apporti, effettuando gli approfondimenti dottrinari, giurisprudenziali e documentali inerenti al singolo caso, opportunamente evidenziati in relazioni scritte. Questo tipo di cura diretta nella gestione del contenzioso si è rivelata particolarmente utile, laddove il contenzioso ha toccato delicati profili di tipo istituzionale (autonomia dell'organo assembleare, guarentigie del consigliere, pubblicità di atti consiliari, ecc.).

L'ufficio ha curato direttamente vari atti difensivi nell'interesse del Consiglio; in particolare ha curato la difesa del Consiglio in relazione ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica promosso da una dipendente, ha seguito il contenzioso in materia di pubblico impiego, assicurando la difesa del Consiglio davanti al collegio di conciliazione, ha curato gli adempimenti istruttori riferiti alle procedure esecutive nella forma del pignoramento di somme presso terzi (artt. 543 - 554 cpc), assicurando la propria presenza alle udienze davanti al giudice dell'esecuzione, ha predisposto atti relativi ad adempimenti istruttori richiesti dal TRGA di Trento. Ha assicurato la propria presenza nelle sedi giudiziarie in relazione ai vari tipi di giudizio promossi da o contro il Consiglio.

Recentemente ha predisposto l'atto di costituzione in giudizio (con atto depositato al TRGA), previo conferimento del mandato difensivo da parte dell'Ufficio di Presidenza, al fine di affermare l'inammissibilità della chiamata in giudizio del Consiglio provinciale e del Difensore civico in un contenzioso finalizzato all'annullamento di provvedimenti di competenza di un ente locale in materia edilizia, nonché di ogni altro atto infraprocedimentale connesso, ivi comprese tre note di intervento del Difensore Civico. Nell'atto di costituzione il Consiglio ha rilevato il difetto di interesse e la

carezza di legittimazione passiva a contraddire, sia del Consiglio, in quanto ente estraneo alle censure fatte valere nel giudizio, sia del Difensore civico, in quanto organo incardinato presso il Consiglio stesso ed operante in modo indipendente a garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini attraverso modalità di intervento non aventi carattere provvedimentale.

Nell'ultimo quinquennio l'Ufficio ha predisposto una banca dati del contenzioso; essa riporta in ordine cronologico i contenziosi promossi da e contro il Consiglio, classificati secondo la tipologia di giudizio (individuato con n. e data dell'atto di promovimento); il prospetto indica, altresì, le parti, il giudice adito, gli atti processuali rilevanti, ivi compresi i pareri formulati, e gli estremi della decisione con evidenziazione dei principi di diritto rilevanti. Analoga banca dati è stata elaborata per l'attività paracontenziosa, finalizzata alla ricostruzione delle vicende che, pur dotate di un'autonoma rilevanza legale, non sono sfociate in giudizi.

L'Ufficio legale predispone, altresì, gli atti inerenti al contenzioso costituzionale. Mi riferisco, in particolare, all'istruttoria inerente alla ratifica delle delibere con cui la Giunta ha promosso il giudizio di legittimità costituzionale in via principale avverso atti legislativi dello Stato, e ai conseguenti adempimenti, relativi alla trasmissione degli atti alla competente commissione consiliare e alla predisposizione della delibera con la quale l'aula ratifica il provvedimento dell'esecutivo. Mentre il Consiglio non è coinvolto nei giudizi davanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, essendo essi, per espressa disposizione statutaria, di esclusiva competenza dell'esecutivo, adempimenti istruttori di un certo rilievo sono previsti per i giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, dovendo l'Ufficio dare tempestiva comunicazione della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi provinciali alle competenti commissioni in funzione della valutazione di successivi interventi normativi di adeguamento alle statuizioni della Corte costituzionale.

Relativamente al contenzioso costituzionale l'Ufficio cura la raccolta delle decisioni (con indicazione dei dati inerenti all'iter istruttorio consiliare e dei relativi contenuti), riportate in ordine cronologico per anno, e dei ricorsi pendenti, provvedendo al loro sistematico aggiornamento. L'obiettivo è quello di offrire ai consiglieri e agli operatori uno strumento di documentazione, elaborato in forma di prospetto riepilogativo di agevole lettura, sullo stato del contenzioso costituzionale riguardante la Provincia di



Trento e un supporto conoscitivo dei principi elaborati dalla Corte, anche in funzione del loro recepimento sul piano normativo.

Relativamente alle dotazioni strumentali dell'ufficio merita segnalare l'ulteriore acquisizione di banche dati giuridiche elettroniche in grado di offrire un quadro aggiornato della legislazione, nonché della dottrina e della giurisprudenza, sia essa di merito che di legittimità; questi supporti sono da intendersi in aggiunta alla già copiosa dotazione documentale cartacea della biblioteca del Consiglio.

La partecipazione all'attività di formazione organizzata dall'Ordine degli avvocati di Trento (o da altri organismi) avviene con una certa regolarità.

## **7 DISCIPLINA DELLA RAPPRESENTANZA ESTERNA DI CAMERA E SENATO**

Con disposizione pressochè identica i regolamenti di Camera e Senato (articoli 8) demandano ai rispettivi Presidenti, eletti fra i propri componenti (articolo 64 Costituzione), compiti di organizzazione, vigilanza e direzione dei lavori, nonché di rappresentanza dell'assemblea.

### **7.1. Disciplina della Camera**

Alla Camera il regolamento dei servizi e del personale <sup>(40)</sup> demanda, peraltro, la rappresentanza legale al segretario generale (articolo 7) <sup>(41)</sup>.

---

<sup>(40)</sup>nel sito della Camera è possibile reperire il testo coordinato del regolamento dei servizi e del personale (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 225 del 7 giugno 2000, comprensivo delle modificazioni approvate dall'Ufficio di Presidenza sino al 30 luglio 2004)

<sup>(41)</sup> Art. 7 Regolamento dei servizi e del personale della Camera

#### (Segretario generale)

Il Segretario generale è nominato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente, tra i Vicesegretari generali, i consiglieri con funzioni di Capo Servizio ovvero i consiglieri parlamentari che abbiano superato da almeno sei anni la verifica di incremento di professionalità di cui all'articolo 57, comma 4.

Soppresso (3) .

In caso di assenza o impedimento, o di vacanza della carica, il Segretario generale è sostituito provvisoriamente dal più anziano per nomina ovvero, a parità di anzianità di nomina, dal più anziano in ruolo tra i Vicesegretari generali.

Il Segretario generale:

- a. cura la preparazione dei lavori parlamentari ed assiste il Presidente durante le sedute della Camera e del Parlamento in seduta comune;
- b. tiene i rapporti con la Presidenza della Repubblica, con il Senato, con la Presidenza del Consiglio e con i Ministri;
- c. redige i verbali dell'Ufficio di Presidenza, della Giunta per il Regolamento, della Conferenza dei Presidenti di Gruppo;
- d. provvede alla conservazione degli atti delle sedute segrete;
- e. riceve la proclamazione degli eletti da parte degli uffici centrali, nonché le proteste e i reclami

### Attribuzioni dell'Avvocatura della Camera dei deputati

Il Regolamento dei Servizi e del personale della Camera disciplina le attribuzioni dell'Avvocatura (articolo 38), demandando alla medesima i seguenti compiti:

- a) la consulenza giuridico-legale agli organi della Camera e al Segretario generale;
- b) la predisposizione di memorie, su particolari profili giuridici o legali, a corredo di proposte di deliberazione sottoposte all'Ufficio di Presidenza;
- c) l'assistenza legale e le attività connesse alla rappresentanza dell'Amministrazione nei procedimenti dinanzi agli organi interni di tutela giurisdizionale nonché nelle sedi giurisdizionali esterne;
- d) l'assistenza ai Servizi e agli Uffici della Segreteria generale, in ordine a questioni giuridico-legali di rispettiva competenza; la predisposizione di pareri su schemi di atti negoziali e provvedimenti;
- e) i rapporti con l'Avvocatura dello Stato e con gli avvocati del foro esterno per la predisposizione di pareri e per la richiesta di rappresentanza ed assistenza in giudizio.

All'Avvocatura è preposto un consigliere Capo Servizio.

L'Ufficio di Presidenza stabilisce i criteri generali per l'organizzazione dell'Avvocatura, compresi quelli per il ricorso a collaborazioni esterne <sup>(42)</sup>.

Le attribuzioni previste dall'articolo 38 del Regolamento dei Servizi e del personale della Camera sono, altresì, dettagliate dai Regolamenti, adottati dall'Ufficio di

---

elettorali;

f. partecipa alle sedute dell'Ufficio di Presidenza ed ha voto consultivo;

g. a norma dell'articolo 67 del Regolamento della Camera, risponde al Presidente di tutti i Servizi ed Uffici. A tal fine esercita funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo di tutta l'attività dell'Amministrazione e può assumere la diretta trattazione di singole questioni;

h. ha la rappresentanza legale dell'Amministrazione;

i. è il Capo del personale e ne cura la disciplina;

l. propone al Presidente l'assegnazione ai singoli Servizi dei consiglieri con funzioni di Capo Servizio ed il loro trasferimento da un Servizio all'altro;

m. assegna ai vari Servizi ed Uffici il personale;

n. sottopone al Presidente i decreti e tutti gli atti di competenza del Presidente stesso e vi appone, quando occorre, la propria firma;

o. predispose annualmente per l'Ufficio di Presidenza la relazione sullo stato dell'Amministrazione;

p. dirige e cura le pubblicazioni della Camera.

L'Ufficio di Presidenza può, con deliberazione motivata, adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, su proposta del Presidente della Camera, disporre la revoca dall'incarico di Segretario generale.

<sup>(42)</sup> Il regolamento recante criteri generali di organizzazione dell'Avvocatura è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 301 del 18 aprile 2001, resa esecutiva con D.P. n. 1825 del 18 aprile 2001 e modificato con la deliberazione n. 109 del 5 febbraio 2003, resa esecutiva con D.P. n. 727 del 5 febbraio 2003.

Presidenza, ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento della Camera <sup>(43)</sup>, riguardanti, rispettivamente, la tutela giurisdizionale dei dipendenti e la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti.

I citati Regolamenti <sup>(44)</sup>, da ultimo modificati dalle delibere dell'Ufficio di Presidenza, rispettivamente, nn. 77 e 78, rese esecutive con i decreti del Presidente della Camera nn. 781 e 782/XVI <sup>(45)</sup>, disciplinano il "rito" delle controversie devolute alla giurisdizione interna della Camera in sede di autodichia, prevedendo due distinti collegi giudicanti

---

<sup>(43)</sup> **Art 12 Regolamento Camera**

1. Il Presidente della Camera convoca l'Ufficio di Presidenza e ne fissa l'ordine del giorno.
2. L'Ufficio di Presidenza delibera il progetto di bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo della Camera predisposti dai Questori; decide i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi, nonché i ricorsi dei Gruppi sulla composizione delle Commissioni parlamentari; approva il regolamento della biblioteca della Camera e vigila sul suo funzionamento attraverso un apposito comitato.
3. L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti:
  - a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera;
  - b) l'amministrazione e la contabilità interna;
  - c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari;
  - d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio;
  - e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera;
  - f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima.
4. L'Ufficio di Presidenza nomina, su proposta del Presidente, il Segretario generale della Camera.
5. Le deliberazioni adottate dall'Ufficio di Presidenza ai sensi dei commi 3 e 4 sono rese esecutive mediante decreti del Presidente della Camera.
6. Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi.
7. L'Ufficio di Presidenza, convocato il deputato interessato, decide sulle sanzioni proposte dal Presidente nei casi previsti nei commi 3 e 4 dell'articolo 60.
8. L'Ufficio di Presidenza resta in carica, quando viene rinnovata la Camera, fino alla prima riunione della nuova Assemblea.

<sup>(44)</sup> Il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera con delibera del 28 aprile 1988, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera n. 420/X del 16 maggio successivo; è stato successivamente più volte modificato: negli anni 1990, 1993, 1997, 2000, 2001, 2003 e 2004. Il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera con delibera del 22 giugno 1999, resa esecutiva in pari data con decreto del Presidente della Camera n. 1099/XII, e modificato nel 2003; sulla disciplina dettata dai due regolamenti vedasi G. MALINCONICO, "I 'codici di procedura' dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei Regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati", in *Federalismi.it* n. 22/2009 (18 novembre 2009)

per il giudizio di primo grado: la *Commissione giurisdizionale per il personale* e il *Consiglio di giurisdizione*.

La citata disciplina regolamentare rileva in ordine al ruolo di assistenza attribuito all'Avvocatura, ancorché l'amministrazione sia facoltizzata ad avvalersi del suo supporto non in via esclusiva né tantomeno obbligatoria. Davanti alla *Commissione giurisdizionale* l'amministrazione è rappresentata dal Consigliere capo servizio del personale o da un consigliere da lui delegato, con l'eventuale assistenza dell'Avvocatura della Camera <sup>(46)</sup>. Con analogia formulazione è previsto che dinanzi al *Consiglio di giurisdizione* l'amministrazione della Camera sia rappresentata dal Segretario generale, o da un suo delegato, con l'assistenza dell'Avvocatura della Camera, e possa avvalersi anche, per la difesa, dell'Avvocato dello Stato consulente per gli affari legali della Camera ovvero di avvocati del libero foro <sup>(47)</sup>.

Non è, invece, previsto l'intervento dell'Avvocatura davanti al *Collegio d'appello*, quale organo di secondo grado chiamato a decidere sui ricorsi avverso le sentenze della Commissione giurisdizionale. L'Amministrazione è, in questa sede, rappresentata dal Segretario generale, che può delegare a sostituirlo un Vicesegretario generale o un Consigliere capo servizio <sup>(48)</sup>.

Diversa è la procedura dinanzi al *Collegio d'appello*, quale organo chiamato a decidere in ordine ai ricorsi presentati avverso le sentenze del Consiglio di giurisdizione: l'amministrazione della Camera è rappresentata dal Segretario generale, o da un suo delegato, con l'assistenza dell'Avvocatura della Camera dei deputati, e può avvalersi anche, per la difesa, dell'Avvocato dello stato consulente per gli affari legali della Camera ovvero di avvocati iscritti all'albo dei patrocinanti presso le giurisdizioni superiori <sup>(49)</sup>.

#### Organizzazione dell'Avvocatura della Camera dei deputati

L'organizzazione dell'Avvocatura della Camera dei deputati è disciplinata da un

---

<sup>(45)</sup>trattasi di modifiche da correlare alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo n. 14 del 28 aprile 2009

<sup>(46)</sup>articolo 5 Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

<sup>(47)</sup>articolo 4, comma 3, Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della camera dei deputati non concernenti i dipendenti

<sup>(48)</sup>articolo 6 Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti

<sup>(49)</sup>articolo6, comma 8, Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della camera dei deputati non concernenti i dipendenti

regolamento (vedi nota 28), approvato dall'Ufficio di Presidenza, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del Regolamento dei Servizi e del personale della Camera, con deliberazione n. 301 del 18 aprile 2001.

Ai sensi dell'articolo 2 del predetto regolamento l'Avvocatura si articola in tre settori:

- a) questioni generali e prerogative parlamentari
- b) atti e contenzioso concernenti il personale dipendente
- c) attività e contenzioso dell'amministrazione

Il coordinamento dei settori è affidato con determinazione del Segretario generale, su proposta del Capo dell'Avvocatura, ad avvocati addetti all'Avvocatura stessa. Al personale assegnato all'Avvocatura possono essere affidati incarichi di coordinamento per la realizzazione di specifici obiettivi funzionali ai sensi dell'articolo 15 del Regolamento dei servizi e del personale.

Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento di organizzazione dell'Avvocatura della Camera, l'Avvocatura può avvalersi, anche su richiesta degli organi della Camera e del Segretario generale, dell'Avvocatura dello Stato per l'attività di consulenza e per la rappresentanza e l'assistenza in giudizio dell'amministrazione. L'avvocatura può, altresì, avvalersi delle prestazioni professionali di avvocati esterni, individuati su proposta del Capo dell'Avvocatura stessa, dal Segretario generale, che autorizza la relativa spesa.

Possono, inoltre, essere conferiti, mediante convenzione, in relazione alla tipologia della materia e alla particolare competenza posseduta incarichi continuativi di consulenza ed assistenza ad avvocati esterni, individuati dal Segretario generale, sentito il consigliere capo dell'Avvocatura, fermo restando che l'attività prestata da consulenti esterni non può dar luogo all'instaurazione di rapporti di lavoro subordinati.

Per quanto attiene alle competenze del Consigliere Capo dell'Avvocatura l'articolo 4 del citato regolamento demanda al medesimo la cura degli aspetti organizzativi della struttura; di ciò ne risponde al Segretario generale. Ripartisce tra i vari settori la trattazione di cause, atti, pareri, memorie ed altre questioni legali, assicurando che le attività legali siano svolte secondo tempi e modalità funzionali allo svolgimento dell'attività dell'amministrazione; tiene i rapporti con l'Avvocato dello Stato consulente per gli affari legali e con gli avvocati esterni.

Il Consigliere capo dell'Avvocatura cura l'assistenza e la rappresentanza

dell'Amministrazione nelle sedi giurisdizionali e stragiudiziali secondo le direttive impartite dal Segretario generale, avvalendosi degli avvocati coordinatori, degli avvocati addetti e, se del caso, degli avvocati esterni.

Per quanto attiene all'assetto giuridico-economico del personale, l'attività a qualunque titolo prestata dal personale della Camera nell'ambito dell'Avvocatura non incide sull'inquadramento e sulla progressione funzionale-retributiva previsti dal regolamento dei servizi e del personale. Non compete, quindi, al personale assegnato all'Avvocatura la corresponsione di alcun ulteriore emolumento in aggiunta all'ordinario trattamento economico.

Ai fini di un'organica ricostruzione dei compiti affidati all'Avvocatura della Camera si riporta la Relazione sullo stato dell'amministrazione 2009 per la parte riguardante l'**AVVOCATURA**, tratta dal sito della Camera ([www.camera.it](http://www.camera.it)).

<b>Sede</b>	Palazzo Valdina, 2° e 3° piano; Palazzo Montecitorio, 2° e 5° piano.
<b>Funzioni</b>  <b>Funzioni</b>	L'Avvocatura cura: la consulenza giuridico-legale agli organi della Camera e al Segretario Generale; la predisposizione di memorie a corredo di proposte di deliberazioni sottoposte all'Ufficio di Presidenza; l'assistenza legale e le attività connesse alla rappresentanza dell'Amministrazione nei procedimenti dinanzi agli organi giurisdizionali interni, nonché nelle sedi esterne; l'assistenza ai Servizi ed Uffici della Segreteria generale in ordine a questioni giuridico-legali di rispettiva competenza; la predisposizione di pareri su schemi di atti negoziali e provvedimenti; i rapporti con l'Avvocatura dello Stato e con gli avvocati del foro esterno, in particolare per la costituzione in giudizio della Camera nei conflitti di attribuzione.
<b>Personale assegnato al servizio</b>	Totale: 12. V livello: 5; IV livello: 2; III livello: 3; II livello: 2.

#### Principali attività svolte

Nel corso del 2009 l'Avvocatura ha consolidato e potenziato, secondo una evoluzione maturata negli ultimi anni, il proprio ruolo di struttura dedicata al supporto dei vari settori di attività dell'Amministrazione e degli Organi parlamentari, offrendo la propria collaborazione nei vari procedimenti decisionali amministrativi ed istituzionali e

privilegiando sempre, come metodo di azione, l'integrazione funzionale con le strutture interessate.

Anche nel corso del 2009, nello svolgimento dei compiti di consulenza giuridico-legale nei confronti dei Servizi e degli Uffici della Segreteria generale e degli Organi di direzione politica, l'Avvocatura ha proceduto all'esame di numerose e diversificate questioni, relative, ad esempio, alle procedure di evidenza pubblica e di scelta del contraente; all'attività negoziale dell'Amministrazione; ai rimborsi elettorali ai partiti e movimenti politici; ai conflitti di attribuzione; allo status giuridico ed economico dei deputati e dei dipendenti; alle procedure di reclutamento del personale; ai procedimenti amministrativi di varia natura; alla tutela dei dati personali.

L'accresciuto coinvolgimento dell'Avvocatura in tale ambito - che si manifesta sempre di più in un'attività di consulenza continuativa anche a carattere di immediatezza, in un'ottica di prevenzione del contenzioso e di verifica preliminare degli atti - risulta confermato dai dati numerici relativi alle questioni trattate nel corso del 2009 che, a distanza di tre anni, hanno registrato un incremento della produttività della struttura del 212%: in particolare, nel corso dell'anno sono state esaminate 681 questioni tra pareri scritti e consulenze sintetiche.

Con riferimento all'attività contenziosa, l'Avvocatura ha rappresentato e difeso l'Amministrazione nei vari gradi di giudizio delle sedi giurisdizionali interne (Commissione giurisdizionale, Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, Consiglio di giurisdizione), predisponendo, d'intesa con i Servizi interessati, 32 memorie (atti di costituzione e risposta a ricorsi presentati, in primo grado o in appello; ricorsi in appello presentati dalla stessa Amministrazione).

Nel corso dell'anno, un particolare impegno è stato profuso nelle attività connesse all'emanazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 aprile 2009, in materia di autodichia, sia attraverso l'intervento in giudizio a difesa dell'Istituzione innanzi alla stessa Corte di Strasburgo, sia in relazione alle procedure di modifica del Regolamento della Camera dei deputati e dei Regolamenti interni concernenti la tutela giurisdizionale che ne sono derivate e alle quali l'Avvocatura ha contribuito fattivamente, occupandosi anche dei successivi adempimenti e dell'interlocuzione con le autorità italiane e sovranazionali coinvolte.

L'Avvocatura ha inoltre curato i rapporti con l'Avvocatura Generale dello Stato, oltre che con l'Avvocato dello Stato Consulente per gli affari legali della Camera, redigendo relazioni e bozze di memorie difensive, al fine dell'assistenza legale dell'Amministrazione presso le sedi giurisdizionali esterne, assumendo direttamente, in molteplici casi, la rappresentanza in giudizio e la difesa dell'Amministrazione, secondo una tendenza ormai consolidata.

Sono proseguite le attività dell'Osservatorio (operante presso l'Avvocatura dal 2004) che effettua il monitoraggio delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tali attività consistono nell'alimentazione di una banca dati consultabile sul sito Internet della Camera nella quale possono essere reperite massime e testi delle pronunzie rese nei confronti dell'Italia; nella pubblicazione annuale di un "Quaderno" che riporta la rassegna delle decisioni della Corte nei confronti dell'Italia, e del quale è stata realizzata anche l'edizione 2009; nella partecipazione al gruppo di lavoro istituito presso la Corte di Cassazione, con il compito di alimentare una banca dati sulle decisioni della Corte di Strasburgo, disponibile sul sito della medesima Corte.

Con riguardo ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale in cui è parte la Camera dei deputati, l'Avvocatura ha prestato la propria assistenza ai professionisti del libero foro incaricati della difesa della Camera stessa, ai fini della predisposizione degli atti difensivi e introduttivi dei conflitti.

Quanto ai rapporti con l'esterno, l'Avvocatura è stata impegnata in collaborazioni ed iniziative di diversa natura, nel cui ambito ha curato la stipula di una convenzione con l'Università LUISS-Guido Carli di Roma per lo svolgimento di stage da parte di giovani laureati, occupandosi della gestione del progetto formativo ed ospitando gli stagisti assegnati all'area amministrativo-legale. Inoltre l'Avvocatura è stata coinvolta nell'istruttoria per la partecipazione della Camera dei deputati a progetti di "gemellaggio" comunitario con altri parlamenti.

Particolare attenzione è stata prestata alla formazione del personale assegnato alla struttura, soprattutto attraverso la costante partecipazione a corsi di aggiornamento in materie giuridiche, in considerazione dell'obbligo di "formazione professionale continua" che, a partire dal 2007, costituisce formale dovere deontologico dell'avvocato. In ragione delle accresciute competenze della struttura sotto il profilo internazionale, che hanno portato gli avvocati della struttura a rappresentare e difendere la Camera dei



deputati non soltanto presso le sedi giurisdizionali nazionali (interne ed esterne), ma anche presso quelle comunitarie, nonché in considerazione del fatto che l'Avvocatura, sempre più frequentemente, è chiamata in via ordinaria a predisporre ed esaminare atti, memorie e documenti in lingua originale, è stata specificamente curata la formazione in lingua straniera sotto il profilo giuridico-legale.

Quale obiettivo gestionale per il 2010, si prevede l'entrata a regime del processo di creazione di fascicoli elettronici, consistente nel trasferimento in rete del materiale cartaceo relativo alle questioni trattate dall'Avvocatura e finalizzato ad assicurare una più agevole consultabilità e fruibilità dei documenti predisposti e gestiti dalla struttura.

## **7.2. Disciplina del Senato**

### Ufficio per gli affari legali

1. Cura, per le questioni non attinenti ai procedimenti parlamentari, la consulenza legale al Presidente del Senato, al Consiglio di Presidenza, ai Senatori Questori e al Segretario Generale, anche tramite la predisposizione di memorie scritte su problemi giuridici di particolare rilevanza.
2. Assiste Servizi ed Uffici, a seguito di loro richiesta o di indicazione del Segretario Generale, su questioni legali, anche tramite l'espressione di pareri.
3. Provvede agli adempimenti relativi alla rappresentanza in giudizio del Senato e della sua Amministrazione, compresi quelli attinenti alla giurisdizione interna, anche curando i rapporti e collaborando con l'Avvocatura dello Stato e gli avvocati del libero foro.

Per quanto attiene alla funzione giurisdizionale interna al Senato, estesa anche alle controversie non concernenti i dipendenti, è affidata a due organi, rispettivamente, di primo e di secondo grado, denominati Commissione Contenziosa e Consiglio di garanzia, entrambi indipendenti dal Consiglio di Presidenza.

La Commissione contenziosa, prevista dall'articolo 72 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato, decide:

- a) sui ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione, nonché sui ricorsi contro le

procedure di reclutamento del personale;

- b) sui ricorsi ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti l'ambito sub a).

Il ricorso è ammesso per la tutela di diritti ed interessi legittimi e solo per motivi di legittimità.

La Commissione è nominata all'inizio di ogni legislatura con decreto del Presidente del Senato ed è composta di tre senatori, nonché:

- per l'ambito di cui alla lettera a), di un Consigliere parlamentare ed un dipendente scelto dal Presidente del Senato su una terna eletta da tutti i dipendenti di ruolo;
- per l'ambito di cui alla lettera b), di due membri, nominati anch'essi dal Presidente del Senato, scelti tra magistrati a riposo delle supreme magistrature ordinaria e amministrative, professori ordinari di università in materie giuridiche, anche a riposo, e avvocati dopo venti anni d'esercizio.

I tre senatori sono nominati dal Presidente del Senato tra i senatori in carica esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro, che abbiano uno dei seguenti requisiti:

- magistrato, anche a riposo, delle magistrature ordinaria e amministrative;
- professore ordinario o associato d'università in materie giuridiche, anche a riposo;
- avvocato dello Stato, anche a riposo;
- avvocato del libero foro.

La Commissione in composizione comprensiva di tutti i sette membri elegge il Presidente ed il Vice Presidente, scegliendoli fra i senatori.

Insieme ai membri effettivi sono nominati membri supplenti, prescelti con le medesime modalità dei titolari.

I componenti durano in carica tutta la legislatura; essi non sono immediatamente confermabili salvo i componenti supplenti che non siano stati mai chiamati a prendere parte - nella legislatura cessata - alle riunioni del Consiglio. L'incarico è incompatibile con quello di membro del Consiglio di Presidenza, del Consiglio di garanzia e del Consiglio di disciplina.

Competente a decidere sui ricorsi presentati contro le decisioni della Commissione contenziosa è il Consiglio di Garanzia, previsto dall'articolo 75 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato.

E' composto di cinque senatori nominati all'inizio di ogni legislatura dal Presidente del

Senato, sentito il Consiglio di Presidenza. Essi sono prescelti tra i senatori in carica esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro, che abbiano uno dei seguenti requisiti:

- ❑ magistrato, anche a riposo, delle magistrature ordinaria e amministrative;
- ❑ professore ordinario o associato d'universita' in materie giuridiche, anche a riposo;
- ❑ avvocato dello Stato, anche a riposo;
- ❑ avvocato del libero foro.

I componenti, tra i quali vengono eletti il Presidente ed il Vice Presidente del Consiglio di Garanzia, durano in carica tutta la legislatura; essi non sono immediatamente confermabili salvo i componenti supplenti che non siano stati mai chiamati a prendere parte - nella legislatura cessata - alle riunioni del Consiglio. L'incarico è incompatibile con quello di membro del Consiglio di Presidenza, della Commissione contenziosa e del Consiglio di disciplina.

Congiuntamente ai membri effettivi sono nominati, con eguale procedura, cinque membri supplenti anch'essi scelti con i medesimi requisiti.

## **8. DISCIPLINA DEL CONTENZIOSO DI (ALCUNI) CONSIGLI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

### **8.1. Consiglio della Regione Toscana**

#### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale –disciplina**

La materia della rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale è disciplinata in modo organico e coordinato a livello statutario, regolamentare e legislativo.

Lo statuto <sup>(50)</sup> della regione Toscana disciplina all'articolo 13 le funzioni del Presidente del Consiglio, attribuendo al medesimo la rappresentanza del Consiglio in giudizio nei casi previsti dalla legge, per gli atti rientranti nell'autonomia organizzativa del Consiglio <sup>(51)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> è stato approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 maggio 2004 e con seconda deliberazione in data 19 luglio 2004, pubblicato sul BURT n. 12 dell'11 febbraio 2005, parte prima. Gli articoli 6 e 35 sono stati modificati con legge statutaria regionale n. 1 del 8 gennaio 2010, in vigore dal 13 gennaio 2010

<sup>(51)</sup> **Statuto regione Toscana**

*Art. 13 (Funzioni del Presidente del Consiglio)*

1. Il Presidente rappresenta il Consiglio regionale, lo convoca e ne dirige i lavori, cura le relazioni del consiglio con le istituzioni e gli organismi esterni regionali, nazionali e internazionali.

Il Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale (Reg. reg. 27 gennaio 2010, n. 12 (pubblicato nel B.U. Toscana 5 marzo 2010, n. 13, parte prima) con disposizione simmetrica attribuisce al Presidente del Consiglio la rappresentanza del Consiglio in giudizio nei casi previsti dalla legge (articolo 8, comma 2, lettera a), fatta salva la competenza dell'Ufficio di presidenza di deliberare la promozione del contenzioso e la resistenza in giudizio del Consiglio (articolo 11, comma 2, lettera a) <sup>(52)</sup>.

---

2. Il Presidente del Consiglio convoca e presiede l'ufficio di presidenza; programma i lavori del Consiglio; garantisce l'esercizio dei diritti dei consiglieri e il ruolo dell'opposizione; rappresenta il consiglio in giudizio, nei casi previsti dalla legge, per gli atti rientranti nell'autonomia organizzativa del Consiglio; dichiara la improcedibilità delle proposte di legge regionale, nei casi previsti dallo Statuto e dal regolamento interno; dichiara la cessazione degli organi regionali, nei casi previsti dalla Costituzione e dallo Statuto; esercita le altre funzioni ad esso attribuite dallo Statuto, dalle leggi regionali, dal regolamento interno.

3. Il Presidente del Consiglio chiede al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali.

4. Il Presidente del Consiglio non fa parte delle commissioni consiliari.

<sup>(52)</sup> **Regolamento interno dell'assemblea legislativa della regione Toscana**

**Art. 8 (Funzioni del Presidente del Consiglio)**

1. Il Presidente rappresenta il Consiglio, lo convoca e ne dirige i lavori in modo da assicurarne il buon andamento facendo osservare il regolamento. Sulla base di questo, dirige le discussioni e mantiene l'ordine, concede la facoltà di parlare assicurando il rispetto dei tempi previsti per la durata di ciascun intervento, pone le questioni, sovrintende alle funzioni attribuite ai consiglieri segretari, stabilisce l'ordine delle votazioni e ne proclama i risultati.

2. Il Presidente del Consiglio:

a) rappresenta il Consiglio in giudizio nei casi previsti dalla legge;

b) cura le relazioni del Consiglio con le istituzioni e gli organismi esterni regionali, nazionali e internazionali;

c) convoca e presiede l'ufficio di presidenza del Consiglio e la conferenza di programmazione dei lavori di cui all'articolo 79, programma i lavori del Consiglio e ne cura l'efficienza, garantisce l'esercizio dei diritti dei consiglieri e il ruolo dell'opposizione, assicura il raccordo tra gli organi consiliari;

d) dichiara l'improcedibilità delle proposte di legge regionale nei casi previsti dallo Statuto e dal presente regolamento;

e) comunica al Presidente della Giunta gli adempimenti degli organi di governo della Regione conseguenti ad atti di sindacato ispettivo e di indirizzo approvati dal Consiglio o derivanti da leggi o regolamenti, informando il Consiglio degli eventuali ritardi;

f) convoca e presiede le commissioni per la loro seduta di insediamento;

g) dichiara lo stato di impedimento permanente del Presidente della Giunta, accertato dal Consiglio nelle forme e modalità disciplinate dalla legge;

h) esercita tutte le altre funzioni a lui affidate dallo Statuto, dalla legge e dal presente regolamento.

**Art. 11 (Funzioni dell'ufficio di presidenza del Consiglio)**

1. L'ufficio di presidenza è presieduto e convocato dal Presidente del Consiglio; coadiuva il Presidente nel garantire il rispetto delle norme del regolamento, nel tutelare e assicurare le prerogative e l'esercizio dei diritti dei consiglieri e la funzione delle minoranze, nel curare l'insediamento e il funzionamento delle commissioni, mantenendo i rapporti con queste e con i gruppi consiliari. L'ufficio di presidenza delibera, nei casi previsti dal presente regolamento, le sanzioni nei confronti dei consiglieri.

2. L'ufficio di presidenza:

a) delibera la promozione del contenzioso e la resistenza in giudizio del Consiglio;

b) propone al Consiglio la relazione previsionale e programmatica, il bilancio di previsione annuale e pluriennale e il bilancio di esercizio del Consiglio;

c) attua gli indirizzi politico-amministrativi emanati dal Consiglio e svolge le altre funzioni previste

Rileva, altresì, la legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 concernente "Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale", che (articolo 4) dettaglia le disposizioni di carattere generale previste in sede statutaria e regolamentare<sup>(53)</sup>. Premesso che il Presidente del Consiglio regionale ha la rappresentanza esterna dell'Assemblea legislativa e delle sue articolazioni e che la promozione del contenzioso e la resistenza in esso è deliberata dall'Ufficio di presidenza, la citata legge regionale prevede che il Presidente del Consiglio possa avvalersi dell'Avvocatura regionale oppure di legali esterni incaricati.

Con recente modifica legislativa (articolo 1 della legge regionale 1 dicembre 2010, n. 59) è stato, altresì, previsto che il Consiglio regionale istituisca un'apposita struttura all'interno del segretariato generale per la consulenza in materia giuridico-legale, per la gestione dei rapporti con l'Avvocatura regionale e con gli eventuali legali esterni incaricati, nonché per lo svolgimento delle attività di risoluzione extra-giudiziale delle controversie attribuite alla competenza del Consiglio regionale o di organismi istituiti presso il Consiglio stesso.

Il legislatore regionale toscano ha, quindi, attribuito al Presidente del Consiglio una

- 
- dalla legge sull'autonomia consiliare, nel rispetto delle corrette procedure di relazioni sindacali;
  - d) autorizza le iniziative delle commissioni che comportano spesa;
  - e) determina l'oggetto e le modalità per le attività di valutazione di cui all'articolo 30, comma 3;
  - f) nomina e revoca il segretario generale del Consiglio su proposta del Presidente del Consiglio;
  - g) promuove, di norma, le proposte di regolamenti interni e le proposte di legge su materie concernenti il funzionamento e le strutture del Consiglio;
  - h) esamina le questioni in materia di interpretazione del regolamento e le altre questioni ad esso sottoposte dal Presidente del Consiglio;
  - i) esercita le altre attribuzioni previste dallo Statuto, dal presente regolamento e dalle leggi.

3. Il segretario dell'ufficio di presidenza è designato dal Presidente del Consiglio.

<sup>(53)</sup> **legge regione Toscana 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale)**

Art. 4 (*Rappresentanza esterna ed in giudizio*)

1. Il Presidente del Consiglio regionale ha la rappresentanza esterna dell'Assemblea legislativa e delle sue articolazioni.

2. Il Presidente rappresenta il Consiglio regionale in giudizio in ogni contenzioso connesso ad atti ed attività posti in essere da soggetti politici e tecnici del Consiglio regionale nell'esercizio delle competenze attinenti all'autonomia consiliare. La promozione del contenzioso e la resistenza in esso è deliberata dall'Ufficio di presidenza.

3. Per l'esercizio della rappresentanza in giudizio, il Presidente può avvalersi dell'Avvocatura regionale ai sensi della legge regionale 2 dicembre 2005, n. 63 (Disciplina della rappresentanza e difesa in giudizio della Regione Toscana e degli enti dipendenti. Attribuzioni dell'Avvocatura regionale) oppure di legali esterni incaricati.

3 bis. Il Consiglio regionale istituisce un'apposita struttura all'interno del segretariato generale per la consulenza in materia giuridico-legale, per la gestione dei rapporti con l'Avvocatura regionale e con gli eventuali legali esterni incaricati nonché per lo svolgimento delle attività di risoluzione extra-

legittimazione processuale esclusiva in ordine ai contenziosi riconducibili ad attività consiliari, poste in essere da soggetti politici e tecnici dell'organo assembleare.

Appare, peraltro, volta al riconoscimento di una certa autonomia degli organismi istituiti presso l'organo assembleare toscano la previsione contenuta nella legge regionale 27 aprile 2009, n. 19 concernente "Disciplina del Difensore civico regionale", laddove rimette all'autonoma determinazione di tale organo (articolo 13) la costituzione di parte civile nei procedimenti penali per i reati di cui all'articolo 527 del codice penale, i delitti non colposi di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, nonché per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, purchè il comune o la provincia territorialmente competenti non abbiano provveduto all'istituzione o alla nomina del proprio difensore civico.

Qualora il Difensore civico si costituisca in giudizio l'assistenza legale compete all'Avvocatura regionale (comma 4).

## **8.2. Consiglio Della Regione Lombardia**

### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale - disciplina**

Lo statuto della regione Lombardia, approvato con legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1<sup>(54)</sup>, attribuisce (articolo 15)<sup>(55)</sup> al Presidente del Consiglio regionale compiti di rappresentanza del Consiglio regionale; tale previsione di carattere generale è dettagliata dall'attribuzione (specifica) dei compiti di rappresentanza del Consiglio in giudizio per gli atti rientranti nell'autonomia del Consiglio. Trattasi di disposizione da

---

giudiziale delle controversie attribuite alla competenza del Consiglio regionale o di organismi istituiti presso il Consiglio stesso.

<sup>(54)</sup> La legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1 "Statuto d'autonomia della Lombardia", (pubblicata nel B.U. Lombardia 25 agosto 2008, n. 35, suppl. ord. 31 agosto 2008, n. 1) è entrata in vigore il primo settembre 2008. Il nuovo Statuto d'autonomia sostituisce quello approvato nella prima legislatura consiliare (legge 22 maggio 1971, n. 339 – G.U. n. 148 del 14 giugno 1971) e successivamente modificato con legge 23 ottobre 1985, n. 583 (G.U. n. 256 del 30 ottobre 1985)

<sup>(55)</sup> l.r. statutaria 30 agosto 2008, n. 1 "Statuto d'autonomia della Lombardia"

*Art. 15 statuto*

*Presidente del Consiglio regionale*

1. Il Presidente del Consiglio regionale è eletto a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta.

2. Il Presidente rappresenta il Consiglio regionale; lo convoca, lo presiede e ne dirige i lavori; programma le attività del Consiglio unitamente all'Ufficio di presidenza e alla Conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari; rappresenta il Consiglio in giudizio per gli atti rientranti

correlare al principio stabilito dall'articolo 22 dello statuto (<sup>56</sup>), attribuite al Consiglio regionale autonomia di bilancio, amministrativa, contabile, patrimoniale, funzionale e organizzativa.

Il Regolamento generale del Consiglio regionale (<sup>57</sup>) demanda al Presidente del Consiglio compiti di rappresentanza del Consiglio regionale e di tutela delle funzioni (articolo 14).

L'ordinamento della struttura organizzativa e della dirigenza del Consiglio regionale trova fondamento nel testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale di cui alla legge regionale 7 luglio 2008, n. 20. Premesso che l'articolo 43 del citato testo unico prevede che la struttura organizzativa del Consiglio regionale debba ispirarsi ai modelli organizzativi delle assemblee parlamentari, al fine di assicurare i servizi di supporto necessari al migliore esercizio delle funzioni di legislazione, di indirizzo e di controllo dell'organo consiliare, l'amministrazione consiliare lombarda ha affidato la cura dell'assistenza e della consulenza legale, ivi compresa la gestione del contenzioso, al servizio studi e documentazione legislativi e assistenza legale. La struttura è diretta da un avvocato, iscritto nell'elenco speciale degli avvocati.

### **8.3. Consiglio della Regione Liguria**

#### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale - disciplina**

Lo statuto della Regione Liguria, approvato con legge regionale 3 maggio 2005, n. 1 (pubblicata nel B.U. Liguria 4 maggio 2005, n. 4, parte prima), attribuisce al Presidente del Consiglio (articolo 20) compiti di rappresentanza dell'assemblea legislativa,

---

nell'autonomia del Consiglio; mantiene i rapporti con i gruppi consiliari ed esercita le altre funzioni previste dallo Statuto e dal regolamento generale.

(<sup>56</sup>) *Art. 22 statuto*

*Autonomia del Consiglio regionale*

1. A garanzia delle sue funzioni il Consiglio regionale ha autonomia di bilancio, amministrativa, contabile, patrimoniale, funzionale e organizzativa.

2. Il Consiglio approva il proprio bilancio di previsione, le relative variazioni e il conto consuntivo secondo le procedure previste dal regolamento contabile.

3. Il personale, appartenente al ruolo organico consiliare, garantisce l'assistenza tecnica all'esercizio delle funzioni del Consiglio e dei singoli consiglieri regionali.

4. Il Consiglio regionale istituisce, con legge regionale, appositi uffici e organismi di studio e di ricerca che collaborano direttamente con i singoli consiglieri e con i gruppi consiliari al fine di garantire l'efficiente ed efficace svolgimento della loro attività, nonché di assicurare l'effettiva indipendenza e autonomia del mandato.

(<sup>57</sup>) il Regolamento generale del Consiglio della regione Lombardia è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. VIII/840 pubblicata nel B.U. Lombardia 22 giugno 2009, n. 25, suppl. straord. 26 giugno 2009, n. 5

specificandone ambiti e contenuti in relazione alla rappresentanza esterna da correlare all'autonomia funzionale, organizzativa, gestionale, finanziaria e di bilancio, contabile e patrimoniale, amministrativa, negoziale e contrattuale.

Analoga formulazione si riscontra nel Regolamento interno del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 9 giugno 2006, n. 18 (pubblicata nel B.U. Liguria 21 giugno 2006, n. 25, parte seconda, suppl. straord.), laddove attribuisce (articolo 6) al Presidente il potere di rappresentanza esterna con riferimento all'autonomia funzionale, finanziaria, contabile e di organizzazione del Consiglio e delle sue articolazioni.

Rileva, altresì, la legge regionale 17.08.2006, n. 25 concernente "Disposizioni sull'autonomia del Consiglio regionale Assemblea legislativa della Liguria" (pubblicata nel B.U. Liguria 30 agosto 2006, n. 13, parte prima), la quale all'articolo 3, rubricato "**Presidente dell'Assemblea e rappresentanza esterna**", statuisce:

"1. Il Presidente dell'Assemblea legislativa ha il potere di **rappresentanza esterna** con riferimento ai fini, alle funzioni, alle attività ed all'autonomia della stessa e delle sue articolazioni, secondo quanto previsto dallo Statuto.

2. L'Assemblea, attraverso il proprio **Presidente**, ha **soggettività, legittimazione e rappresentanza processuale** nell'ambito dei giudizi aventi per oggetto controversie legate a provvedimenti ed atti di esercizio dell'autonomia consiliare."

Trattasi di disciplina da correlare all'autonomia funzionale e organizzativa dell'assemblea legislativa, riconosciuta dalla citata legge regionale n. 25 del 2006 (articolo 5), implicante "la esclusiva disciplina regolamentare interna e l'esercizio autonomo, secondo quanto previsto nello Statuto, delle competenze, anche gestionali ed amministrative, attribuite all'Assemblea stessa". Compete all'Ufficio di Presidenza, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto, esercitare le funzioni inerenti l'autonomia funzionale ed organizzativa dell'Assemblea legislativa regionale.



#### **8.4. Consiglio della Regione Calabria**

##### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale - disciplina**

Lo statuto della regione Calabria, approvato con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 (pubblicata sul B.U. Calabria 23 ottobre 2004, Suppl. Straord. n. 6 al B.U. 16 ottobre 2004, n. 19), attribuisce al Presidente del Consiglio compiti di rappresentanza del Consiglio (articolo 21).

Il regolamento interno del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 27 maggio 2005, n. 5, attribuisce al Presidente la rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale in tutte le controversie attinenti l'esercizio dell'autonomia contabile e funzionale dell'Assemblea, nonché riferite ad atti monocratici a lui imputabili <sup>(58)</sup>.

La Direzione Generale - Segretariato Generale si avvale delle seguenti strutture, di diretta competenza:

servizio coordinamento delle aree, che si articola in due uffici e si avvale di una P.O.;

settore segreteria Ufficio di Presidenza che si articola in quattro Uffici e si avvale di una P.O.;

settore segreteria assemblea e affari generali si articola in cinque uffici e si avvale di due P.O.;

servizio legale

Servizio Legale: si articola in due uffici

---

<sup>(58)</sup> Regolamento interno

Articolo 8 Attribuzioni del Presidente

1. Il Presidente rappresenta il Consiglio, lo convoca, lo presiede, ne assicura la regolarità ed il buon funzionamento; dirige e modera la discussione, assicura l'ordine e l'osservanza del regolamento; concede la facoltà di parola, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto e ne annuncia il risultato; provvede al regolare andamento dei lavori del Consiglio; tutela le prerogative ed assicura l'esercizio dei diritti dei Consiglieri regionali; convoca e presiede l'Ufficio di Presidenza, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo e la Giunta del regolamento; sovrintende alle funzioni attribuite ai Segretari-Questori.

2. Il Presidente assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell'amministrazione del Consiglio.

3. Il Presidente, per l'esercizio delle funzioni allo stesso attribuite dallo Statuto e dalla legge, è organo della Regione, emana decreti, rappresenta in giudizio il Consiglio regionale in tutte le controversie attinenti l'esercizio dell'autonomia contabile e funzionale dell'Assemblea nonché riferite ad atti monocratici a lui imputabili.

□ Ufficio Rappresentanza Processuale

Provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi del Consiglio regionale;  
tramite il Dirigente del suddetto servizio con abilitazione all'esercizio della professione forense, nonché il proprio personale di ruolo, avente la qualifica di esperto giuridico - legale (Avvocato), svolge attività professionale di rappresentanza e difesa dell'Ente nell'ambito dei procedimenti dinanzi gli organi giurisdizionali, sia promuovendo che resistendo alle liti, compresa la fase esecutiva del processo;  
svolge attività professionale di consulenza legale agli organi istituzionali ed agli uffici su questioni oggetto di possibile contenzioso, finalizzata a prevenire l'instaurazione di azioni giudiziali o a definire stragiudizialmente le liti;  
cura i rapporti con l'Avvocatura dello Stato, con l'Avvocatura regionale e con gli avvocati del foro esterno per la predisposizione di pareri e per la richiesta di rappresentanza ed assistenza in giudizio, nei soli casi di impossibilità di avvalersi dei propri esperti giuridico - legali (Avvocati) per incompatibilità, carico di lavoro o motivata opportunità in considerazione delle specificità della materia trattata.

□ Ufficio Assistenza Legale

Fornisce assistenza ai consulenti giuridici e consulenza giuridico - legale agli organi istituzionali ed agli uffici;  
predisporre memorie su particolari profili giuridico - legali a corredo di proposte di deliberazione sottoposte all'Ufficio di Presidenza;  
fornisce assistenza alle strutture consiliari in ordine a questioni giuridico - legali, con predisposizione di pareri su schemi di atti negoziali e provvedimenti.

### **8.5. Consiglio della Regione Lazio**

#### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale –disciplina**

Lo statuto della regione Lazio (articolo 21), approvato con legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (pubblicata sul B.U. Lazio 11 novembre 2004, S.O. n. 1 al B.U. 10 novembre 2004, n. 31), e il regolamento del Consiglio regionale <sup>(59)</sup> (articolo 4) attribuiscono al Presidente del Consiglio compiti di rappresentanza del Consiglio.

---

<sup>(59)</sup> Deliberazione Consiglio regionale 4 luglio 2001, n. 62 (Modifiche alla Delib.C.R. 16 maggio 1973, n. 198 concernente regolamento del Consiglio regionale. Testo coordinato) (pubblicata nel B.U. Lazio 30 agosto 2001, n. 24, suppl. ord. n. 1)

Il Regolamento di organizzazione del Consiglio regionale, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 29 gennaio 2003, n. 3 (pubblicato sul bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 6 del 28 febbraio 2003, S.O. n. 5), attribuisce (articolo 75, comma 1, lettera n) al segretario generale, tra gli altri, il compito promuovere e resistere alle liti con il potere di conciliare e transigere, salvo delega ai dirigenti sott'ordinati.

La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 15 ottobre 2003, n. 362, avente ad oggetto "Strutture organizzative, dotazioni organiche e profili professionali del Consiglio regionale (articoli 15, comma 2, 88 e 131 del Regolamento di organizzazione del Consiglio)", prevede (articolo 5) che il segretario generale per lo svolgimento delle proprie attività si avvalga, altresì, di strutture dirigenziali di staff, a responsabilità dirigenziale e non.

Tra le funzioni direzionali di staff a responsabilità non dirigenziale è compresa la struttura incardinata nella segreteria generale, che si occupa del legale e contenzioso, con inquadramento, ai sensi della citata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 362 del 2003, nella categoria D del profilo di avvocato e corrispondente previsione della seguente declaratoria di attribuzioni:

svolge attività di rappresentanza giudiziale ed extragiudiziale, fornisce consulenza e pareri agli organi consiliari in ordine a questioni che abbiano dato luogo a contenziosi penali, civili, amministrativi e tributari.

Sentita la competente struttura, la citata disciplina non ha avuto completa attuazione per quanto attiene all'autonoma cura e gestione del contenzioso, posto che il Consiglio regionale si avvale dell'Avvocatura della Regione Lazio.

## 9. DISCIPLINA DEL CONTENZIOSO DI (ALCUNI) CONSIGLI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

### 9.1. Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano

#### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio provinciale –disciplina**

Per quanto attiene alle previsioni statutarie rilevanti in materia si rimanda al paragrafo 2.

Il Regolamento interno <sup>(60)</sup> attribuisce (articolo 14) al Presidente del Consiglio compiti di rappresentanza del Consiglio.

Il regolamento sulla struttura organizzativa e dirigenziale del Consiglio <sup>(61)</sup> attribuisce al Presidente del Consiglio (articolo 2, comma 4) i compiti inerenti alla promozione delle liti attive, alla resistenza a quelle passive, nonché alla transazione delle stesse, previa deliberazione dell'Ufficio di presidenza.

L'articolo 7 del citato regolamento sulla struttura organizzativa e dirigenziale del Consiglio prevede l'Ufficio affari legislativi e legali.

Esso ha le seguenti attribuzioni:

- presta la consulenza giuridico-legislativa agli uffici del Consiglio, agli organi consiliari nonché ai consiglieri/alle consigliere;
- esamina i disegni di legge sotto il profilo giuridico, ivi compresa la loro conformità alla normativa CEE, e formula eventuali osservazioni in merito;
- assicura il servizio di segreteria per le diverse commissioni di emanazione consiliare, comprese quelle interregionali, ed eventuali loro articolazioni provvedendo all'istruttoria delle relative pratiche, alla resocontazione ed alla redazione dei relativi verbali;
- provvede, in collaborazione con l'Ufficio traduzioni, agli adempimenti finalizzati ad una corretta formulazione linguistica dei disegni di legge nei testi italiano e tedesco;
- cura e coordina la programmazione dei lavori delle commissioni legislative nel rispetto dei termini previsti dal Regolamento interno del Consiglio o fissati, nei casi previsti, dal/dalla Presidente del Consiglio;

---

<sup>(60)</sup> approvato con delibera del Consiglio provinciale 12 maggio 1993, n. 4 e modificato con delibera del Consiglio provinciale 11 dicembre 2001, n. 7 e con delibera del Consiglio provinciale 7 maggio 2003, n.5)

<sup>(61)</sup> approvato con delibera del Consiglio 11 novembre 1993, n. 12

- fornisce ai/alle Presidenti degli organi di cui alla lettera c) l'assistenza tecnico giuridica per la predisposizione degli atti di convocazione e della eventuale relazione scritta sui lavori nonché per tutti gli altri adempimenti procedurali relativi al regolare funzionamento degli organi stessi;
- mantiene, a livello tecnico, i collegamenti con i servizi legali e legislativi degli organi legislativi ed esecutivi dello Stato, delle Regioni e Province autonome nonché con l'Osservatorio legislativo interregionale;
- cura gli adempimenti relativi al contenzioso costituzionale;
- cura, per i disegni di legge di iniziativa popolare e consiliare, la stesura delle note esplicative agli stessi nonché, per quelli di iniziativa della Giunta Provinciale, l'eventuale aggiornamento delle note stesse, predisposte dalla Giunta Provinciale, per effetto delle modifiche apportate al disegno di legge nella commissione legislativa e/o in aula;
- provvede alla raccolta, catalogazione, diffusione e conservazione della documentazione giuridica ritenuta di interesse per il Consiglio provinciale in generale e per la trattazione dei disegni di legge in particolare;
- cura la difesa giurisdizionale del Consiglio e dei suoi organi tenendo i necessari collegamenti con gli eventuali legali esterni incaricati;
- cura il servizio di biblioteca nonché il servizio di documentazione automatizzata;
- garantisce la collaborazione ed assistenza tecnica al Segretario/alla Segretaria Generale nelle sedute del Consiglio provinciale e nella stesura definitiva degli atti approvati dal Consiglio.

## **9.2. Consiglio della Regione Sardegna**

### **Rappresentanza in giudizio del Consiglio regionale –disciplina Statuto della regione Sardegna <sup>(62)</sup>**

Lo statuto non individua i compiti del Presidente dell'assemblea, limitandosi a prevedere (articolo 19) che il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l'Ufficio di presidenza e le Commissioni, in conformità al regolamento interno, adottato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

---

<sup>(62)</sup> è stato approvato con L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3

### Regolamento interno del Consiglio regionale <sup>(63)</sup>

Rileva l'articolo 7 del regolamento interno, che attribuisce al Presidente compiti di rappresentanza del Consiglio.

Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 123 del 6 marzo 2001 è stato istituito il servizio legale con le seguenti attribuzioni:

- formulare pareri preventivi tecnico giuridici sui contratti che verranno stipulati da parte del Consiglio regionale;
- esaminare, istruire ed esprimere parere sui ricorsi giurisdizionali presentati avverso atti e provvedimenti amministrativi dell'Amministrazione consiliare davanti al Giudice amministrativo;
- esaminare, istruire ed esprimere parere sui ricorsi, presentati davanti al Giudice ordinario, che implicino la responsabilità penale e civile, contrattuale ed extracontrattuale dell'Amministrazione consiliare;
- qualora l'Ufficio di presidenza non ritenga di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello stato, rappresentare e difendere in giudizio l'amministrazione consiliare;
- esaminare, istruire ed esprimere parere sugli esposti e sui ricorsi interni avverso provvedimenti dell'Amministrazione;
- ove richiesto dal Segretario Generale, predisporre pareri su argomenti di carattere giuridico;
- accertare, tenendo i necessari contatti con gli uffici regionali, l'attuazione delle leggi regionali, informandone gli organi consiliari e i consiglieri regionali e fornendo, altresì, loro circolari, direttive e procedure emanate dalla Giunta e dagli assessorati per l'attuazione delle leggi regionali;
- provvedere ad informare gli organi consiliari sull'attività dell'esecutivo regionale in merito all'attuazione degli impegni contenuti in ordini del giorno o in mozioni approvate dal Consiglio regionale;
- fornire attività di consulenza e assistenza ai consiglieri regionali per ogni aspetto relativo alle questioni giuridiche ed economiche connesse con l'incarico di consigliere regionale;

---

<sup>(63)</sup>Reg. reg. 22 luglio 1988

- provvedere alla più ampia informazione dei consiglieri regionali sull'attività in genere dell'esecutivo regionale e per supportare l'esercizio della funzione ispettiva;
- rappresentare la pretesa punitiva dell'Amministrazione nei procedimenti disciplinari riguardanti il consiglio di disciplina ed il funzionario istruttore.

Al servizio legale vengono assegnati preferibilmente dipendenti in possesso dei requisiti di legge per l'ammissione al patrocinio davanti alla magistratura ordinaria e amministrativa.

### **9.3. Assemblea regionale Siciliana**

#### **Rappresentanza in giudizio dell'assemblea - disciplina**

##### Statuto della Regione Sicilia <sup>(64)</sup>

Lo statuto non individua i compiti del Presidente dell'assemblea, limitandosi a prevedere (articolo 4) tra i compiti dell'assemblea l'elezione nel suo seno del Presidente, di due Vice Presidenti, dei Segretari dell'Assemblea e delle Commissioni permanenti, secondo le norme dettate dal regolamento interno, che contiene, altresì, la disciplina delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale e delle relative modalità di esercizio.

##### Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana <sup>(65)</sup>

Rileva l'articolo 7 del Regolamento interno, che detta la disciplina generale delle attribuzioni presidenziali, prevedendo in primo luogo in capo al Presidente compiti di rappresentanza, da intendersi riferita tanto alla rappresentanza di tipo istituzionale, che a

---

<sup>(64)</sup>Lo Statuto speciale della Regione Siciliana è stato approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 31 gennaio 2001, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001)

<sup>(65)</sup>approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949, con le modifiche apportate nelle sedute del 30 ottobre 1955, 9 settembre 1964, 24 giugno 1965, 24 maggio 1966, 30 marzo 1967, 17 e 20 novembre 1967, 31 marzo 1971, 21 maggio 1975, 1 ottobre 1976, 8 luglio 1977, 26 luglio 1978, 1 maggio 1986, 20 dicembre 1986, 6 febbraio 1990, 23 luglio 1998, 15 febbraio 2000, 8 agosto 2001, 16 maggio 2002, 8 ottobre 2003 e 20 luglio 2006

quella di tipo legale/processuale (in tal senso Corte di cassazione SS.UU. sentenza 04.01.1975, n. 8 riportata alla nota 15) <sup>(66)</sup>.

Nell'ambito della struttura organizzativa dell'assemblea regionale siciliana è previsto l'Ufficio degli affari legali con le seguenti attribuzioni:

1. cura la consulenza legale al Segretario generale per le questioni non attinenti ai procedimenti parlamentari e la predisposizione di memorie, su particolari profili legali, a corredo di proposte di deliberazione sottoposte al Consiglio di Presidenza;
2. fornisce, su richiesta del Segretario generale, consulenza sulle questioni giuridiche e legali ai servizi ed uffici dell'Amministrazione, di loro rispettiva competenza;
3. predispone le memorie difensive con l'eventuale relativa documentazione da presentare, per conto dell'Amministrazione, al Collegio di conciliazione o al Collegio arbitrale, trasmettendone copia al Servizio del Personale;
4. rappresenta e difende in giudizio l'Assemblea regionale nei casi in cui, ai sensi della normativa in vigore, il patrocinio non venga assunto dall'Avvocatura dello Stato, salvo che, in tale ipotesi, l'Amministrazione ritenga di rivolgersi a legali del libero foro;
5. cura i rapporti con l'Avvocatura dello Stato e, nell'ipotesi di cui all'ultima parte del precedente comma, con i professionisti incaricati della difesa.

## **10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

I dati emersi dalla verifica ricognitiva enucleata nei paragrafi precedenti evidenziano la tendenziale inclinazione delle assemblee legislative, parlamentari e regionali, ad un'autonoma gestione del contenzioso involgente questioni di loro competenza con conseguente valorizzazione degli uffici legali, laddove istituiti, ancorché variamente articolati sul piano delle loro attribuzioni e delle relative modalità operative.

La costituzione di uffici legali, alle cui dipendenze operano generalmente avvocati iscritti all'ordine professionale, aventi il compito di assicurare la consulenza legale, nonché la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'ente, consente di assicurare un

---

<sup>(66)</sup> per un inquadramento della figura del Presidente dell'assemblea vedasi lo studio di Ignazio La Lumia "Brevi note su ruolo e poteri del Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana" reperibile nel sito dell'assemblea regionale siciliana ([www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it)) al link 'Studi e pubblicazioni'



qualificato apporto sul piano dell'attività difensiva, in alcuni casi attraverso la gestione diretta del contenzioso, in altri attraverso la collaborazione con gli eventuali legali esterni incaricati o con l'Avvocatura dello Stato in un contesto che vede espandersi, all'interno dei nuovi assetti di governo e alla luce di rinnovate potenzialità, le tradizionali competenze delle assemblee elettive a seguito di una ridefinizione complessiva del ruolo dei Consigli volti, dopo le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, all'acquisizione di nuovi spazi di intervento con rilevanti compiti di controllo sull'operato dell'esecutivo, nonché di puntuale verifica dell'attuazione delle politiche regionali.

Sul piano dell'esperienza applicativa il supporto delle strutture consiliari preposte alla cura del contenzioso si è rivelato particolarmente prezioso, considerando le peculiari connotazioni dell'attività delle assemblee parlamentari e regionali e delle relative procedure, le cui fonti regolatrici sono costituite principalmente dalla disciplina regolamentare consiliare e dalla legislazione ordinaria, cui la prima fa sovente rinvio, laddove non disciplini in modo esclusivo la materia. In tal senso sarebbe auspicabile un forte impulso da parte degli organi di vertice delle assemblee ad iniziative di formazione e aggiornamento professionale destinate a coloro che operano all'interno di dette strutture, mirate all'approfondimento di temi del diritto privato e pubblico e alle connesse implicazioni processuali.

L'aumento del contenzioso è da correlare all'attuale contesto che vede gli organi legislativi operare in una poliedrica dimensione normativa, in cui si assommano ai tradizionali compiti ulteriori funzioni, alcune di chiara connotazione pubblicistica, disciplinate in modo differenziato a livello parlamentare e regionale; pensiamo ad es. alla procedura di convalida degli eletti <sup>(67)</sup>, in cui è previsto un procedimento di verifica dei poteri, che non è demandato, come nelle amministrazioni locali, allo stesso organo cui l'eletto appartiene, ma ad un organo apposito (Giunta delle elezioni o altro organo diversamente denominato) nel rispetto di una precisa scansione procedimentale definita a livello di Statuto e Regolamento interno del Consiglio regionale (per le regioni ordinarie) o solo da quest'ultimo (vedasi articoli 22 bis e ss. del Regolamento interno

del Consiglio provinciale di Trento); a livello parlamentare è, invece, prevista una competenza piena ed esclusiva di ciascuna Camera a "giudicare" dei titoli di ammissione dei rispettivi componenti e delle cause sopravvenute di ineleggibilità ed incompatibilità <sup>(68)</sup> e le relative pronunce non sono soggette a sindacato giurisdizionale <sup>(69)</sup>. Rilevano, altresì, per le corrispondenti ricadute sull'implementazione del contenzioso assembleare le procedure di stampo privatistico, sorrette dal principio delle pubbliche gare per l'approvvigionamento di beni e servizi, dispieganti effetti sull'attività negoziale da valutarsi alla stregua dei principi civilistici in ordine all'adempimento delle obbligazioni (articoli 1218 e ss. del codice civile) anche secondo il parametro della correttezza e buona fede <sup>(70)</sup>, nonché sui profili inerenti alla disciplina organizzativa delle strutture e del personale (generalmente distinto rispetto a quello della Giunta), laddove la disciplina regolamentare interna rinvii alla legislazione ordinaria o alla disciplina contrattuale tutta o parte della materia con conseguente omologazione, relativamente alla regolazione di tali ambiti e procedure, delle assemblee elettive agli altri enti non di tipo assembleare.

Tale considerazione offre lo spunto per una rinnovata garanzia di autonomia dell'assemblea legislativa rispetto all'esecutivo regionale, anche in relazione al peso crescente di autorità indipendenti, quali il Corecom e il Difensore civico (per il Consiglio provinciale di Trento) <sup>(71)</sup>, cui dovrebbe corrispondere l'adeguatezza professionale e organizzativa delle strutture deputate al contenzioso, chiamate, altresì, ad interfacciarsi con le competenze degli ulteriori organismi allocati presso il Consiglio e ad esercitare anche nei loro confronti attività di consulenza e assistenza giudiziale e

---

<sup>(68)</sup> Art. 66 Costituzione

Ciascuna camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità

<sup>(69)</sup> secondo una consolidata giurisprudenza della Corte nessuna norma e nessun principio costituzionale prevede l'attribuzione ai Consigli regionali di un potere di giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti; anche le norme legislative o dei regolamenti interni che parlano di "giudizio definitivo" delle assemblee elettive si riferiscono, infatti, solo alla fase amministrativa del contenzioso elettorale, ferma restando comunque l'eventualità di una successiva fase giurisdizionale (Corte Costituzionale sentenza 4 febbraio 2003, n. 29)

<sup>(70)</sup> Cass. civ. sez. unite (ord.), 29 settembre 2003, n. 14529 e Cass. civ. sez. unite 1 marzo 2006, n. 4514

<sup>(71)</sup> appare difficile enumerare le varie autorità aventi sede presso i Consigli regionali; presso il Consiglio della regione Toscana ad es. hanno sede vari organismi istituzionali, quali l'Autorità per la partecipazione, il Collegio di garanzia statutaria, la Commissione pari opportunità, il Consiglio delle autonomie locali, la Conferenza delle autonomie sociali, il Corecom e il Difensore civico; presso il

stragiudiziale. Pensiamo, in particolare, alle procedure conciliative di risoluzione extra giudiziale delle controversie che, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse umane e strumentali, potrebbero essere accentrare in capo alla struttura preposta al contenzioso, assicurando unitarietà di indirizzi e organicità di interventi, riducendo, tra l'altro, il ricorso ai consulenti esterni. In tale ambito rientrano, in primo luogo, non solo le controversie tra utenti e gestori dei servizi di telecomunicazioni ma anche le cause di lavoro e le procedure (facoltative) di conciliazione e arbitrato secondo il nuovo rito previsto dagli articoli 410 e ss. del cpc, come modificati dalla legge n. 183 del 2010.

Sul piano organizzativo la casistica presa in esame ha evidenziato che nella maggior parte dei casi trattasi di uffici, variamente denominati, cui è affidata la specifica attribuzione della trattazione delle cause e degli affari legali dell'ente di appartenenza, dotati di autonomia ed operanti in conformità alla disciplina dettata dall'articolo 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933 <sup>(72)</sup>.

La giurisprudenza, che si è occupata dell'interpretazione della disposizione, ha chiarito che l'iscrizione degli addetti agli uffici legali di enti pubblici nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati presuppone che gli stessi siano inquadrati negli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione e in qualsiasi modo presso gli enti stessi e

---

Consiglio della regione Lazio hanno, altresì, sede il garante dell'infanzia, il garante dei detenuti e la consulta femminile

<sup>(72)</sup>R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore"

Art. 3

L'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore è incompatibile con l'esercizio della professione di notaio, con l'esercizio del commercio in nome proprio o in nome altrui, con la qualità di ministro di qualunque culto avente giurisdizione o cura di anime, di giornalista professionista, di direttore di banca, di mediatore, di agente di cambio, di sensale, di ricevitore del lotto, di appaltatore di un pubblico servizio o di una pubblica fornitura, di esattore di pubblici tributi o di incaricato di gestioni esattoriali.

È anche incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle Province, dei Comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, della Banca d'Italia, della lista civile, del gran magistero degli ordini cavallereschi, del Senato, della Camera dei deputati ed in generale di qualsiasi altra Amministrazione o istituzione pubblica soggetta a tutela o vigilanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

È infine incompatibile con ogni altro impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario.

Sono eccettuati dalla disposizione del secondo comma:

a) i professori e gli assistenti delle università e degli altri istituti superiori ed i professori degli istituti secondari dello Stato;

che a tali uffici, aventi nell'ambito della struttura dell'Ente una loro autonomia, siano affidati compiti di consulenza e assistenza giudiziale e stragiudiziale in controversie coinvolgenti gli enti di appartenenza <sup>(73)</sup>, ancorchè il datore di lavoro pubblico non abbia l'obbligo di conferire natura apicale a tali uffici <sup>(74)</sup>. Ha, altresì, precisato che trattasi di disciplina di carattere eccezionale, atteso il carattere derogatorio al principio dell'incompatibilità sancito dal secondo comma del citato articolo 3 del r.d.l. n. 1578 del 1933 <sup>(75)</sup>.

La valorizzazione degli uffici legali appare intimamente connessa al tema più generale del riconoscimento dell'autonoma capacità processuale dell'organo assembleare rispetto all'esecutivo e della legittimazione a stare in giudizio del Presidente del Consiglio, riservata, comunque, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio ogni scelta in ordine alla promozione del contenzioso e alla resistenza in giudizio.

Sul punto mentre si annotano significative enunciazioni a livello statutario e dei regolamenti interni dei Consigli regionali delle regioni a statuto ordinario evidenziate nei paragrafi che precedono, scarse o pressochè nulle appaiono, invece, le indicazioni degli statuti delle regioni speciali, salvo poi declinare in termini puntuali il principio della rappresentanza processuale del Presidente del Consiglio nei relativi regolamenti consiliari secondo la regola per cui la legittimazione processuale spetta di norma, al soggetto che nel momento in cui il ricorso è proposto, impersona l'ente delle cui attribuzioni si discute.

Premesso che allo stato attuale è, comunque, esclusa l'ipotesi del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, per il quale la legge n. 87 del 1953 (articolo 39) prevede la diretta competenza dell'esecutivo, analogamente a quanto previsto dall'articolo 98 dello statuto Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, è auspicabile che il tema dell'autonoma rappresentanza processuale delle assemblee elettive e delle connesse modalità di gestione del contenzioso tragga rinnovato vigore e impulso nell'ambito del circuito decisionale consiliare sulla falsariga

---

b) gli avvocati ed i procuratori degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli enti di cui allo stesso secondo comma, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera. Essi sono iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo

<sup>(73)</sup> Cass. civ. sez. unite, 14 marzo 2002, n. 3735

<sup>(74)</sup> Cons. Stato, sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6336

<sup>(75)</sup> Cass. civ. sez. unite 14 marzo 2002, n. 3733 e Cass. civ. sez. unite, 15 dicembre 1998, n. 12560; vedasi, inoltre, Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2001, n. 372

di quanto avviato dalla Camera, promuovendo forme di coordinamento e di verifica delle variegata tipologie che connotano il contenzioso assembleare, al fine di enucleare in termini innovativi, in primis a livello costituzionale e statutario, ma anche regolamentare e legislativo, principi e regole processuali finalizzati alla salvaguardia delle prerogative consiliari e della posizione costituzionale di autonomia riconosciuta agli organi assembleari. Si tratta, del resto, del riconoscimento normativo di un principio che ha avuto plurimi riconoscimenti da parte della giurisprudenza, come documentato nei paragrafi precedenti del presente studio.

11.01.2011

- Gianna Morandi -