

CONSIGLIO DI STATO

I Sezione, 26 luglio 2000, n. 741/2000.

Previsione, nello statuto comunale, di un numero variabile di assessori.

Omissis. DIRITTO - Il quesito che l'Amministrazione sottopone al Consiglio di Stato concerne l'interpretazione dell'art. 33 comma 1 della legge n. 142 del 1990 il quale, nel testo introdotto dall'art. 11 comma 7 della legge n. 265 del 1999 così recita: «La giunta comunale e la giunta provinciale sono composte rispettivamente dal Sindaco e dal Presidente della Provincia, che la presiedono, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore ad un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali, computando a tale fine il Sindaco e il Presidente della Provincia, e comunque non superiore a sedici unità».

A giudizio di alcuni Comitati regionali di controllo, la disposizione ora trascritta va interpretata nel senso che lo Statuto comunale e provinciale deve determinare in modo vincolante il numero dei componenti le rispettive Giunte.

Ritiene invece l'Amministrazione che lo Statuto possa anche limitarsi a fissare, nel rispetto del tetto numerico legislativamente previsto, solo il numero massimo di assessori nominabili dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, lasciando alle dette Autorità la concreta individuazione della ottimale composizione numerica della Giunta.

A giudizio della Sezione la tesi interpretativa fatta propria dall'Amministrazione merita di essere condivisa sulla base di concludenti rilievi di ordine sistematico.

Al riguardo, deve partirsi dal rilevare come nell'ambito della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali realizzata con la legge n. 265, il Legislatore (portando a compimento il disegno ordinamentale già tracciato dalla legge n. 142) abbia ulteriormente valorizzato l'autonomia statutaria degli Enti locali, che può ora discrezionalmente incidere sull'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, sulle forme di collaborazione fra Comuni e Province, sugli istituti della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni nonché nella disciplina degli organi di decentramento ovvero nella fissazione dei *quorum* strutturali e funzionali dei Consigli.

In questo quadro, particolarmente rileva ai fini in rassegna il disposto dell'art. 4 comma 2 *bis*, legge n. 142 (aggiunto dall'art. 1 comma 2 legge n. 265), a mente del quale «i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei Comuni e delle Province» devono essere «espressamente» enunciati dalla legge.

Dalla norma discende innanzi tutto che - almeno in via tendenziale - il rapporto gerarchico tra la fonte legislativa e quella statutaria si configura oggi in termini di concorrenza, nel senso che la legge statale si limita a fissare la normativa di principio rimettendo, nell'ambito di questi, allo statuto la disciplina specifica delle diverse fattispecie.

Ne discende altresì che, nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, le limitazioni legislative all'autonomia statutaria devono essere espressamente sancite e che per conseguenza, al cospetto di varie possibili interpretazioni della norma primaria, l'interprete è tendenzialmente vincolato a preferire quella che privilegia l'autonomia statutaria.

Tanto chiarito, il problema è allora quello di vedere quali limiti inderogabili all'autonomia normativa di Comuni e Province siano posti - in termini di principio - dall'art. 11 comma 7 legge n. 265.

Al riguardo, non è contestato che la legge fissa un tetto massimo alla composizione numerica delle Giunte, insuperabile anche in sede statutaria.

Deve invece escludersi, come anticipato, che il Legislatore abbia inteso vincolare lo Statuto alla determinazione puntuale del numero dei componenti la Giunta.

Sul piano testuale, infatti, la legge non preclude che il numero (all'interno del tetto) sia fissato dallo Statuto in maniera variabile, nel contesto di una opzione che discrezionalmente valorizza la responsabilità politico amministrativa del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Del resto, anche sul piano logico è evidente come la legge, non fissando il numero minimo degli assessori, abbia rimesso ampia discrezionalità all'autonomia statutaria, in coerenza con un sistema nel quale la fonte primaria si preoccupa - appunto - solo di prevenire un eventuale superamento del tetto massimo ritenuto ottimale.

In tal senso estremamente indicativo è il disposto del successivo comma 8 dell'art. 11 legge n. 265, secondo il quale «Fino all'adozione delle nuove norme statutarie di cui all'art. 33 comma 1 della L. 8 giugno 1990 n. 142, nel

testo modificato dal comma 7 del presente articolo, le giunte comunali e provinciali sono composte da un numero di assessori stabilito rispettivamente nelle seguenti misure:

a) non superiore a 4 nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti; non superiore a 6 nei Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 100.000 abitanti etc. ».

Con la stessa impostazione, l'art. 1 comma 173 della L. 23 dicembre 1996 n. 662 (incidendo sul disposto dell'allora vigente art. 33 legge n. 142) aveva stabilito che: «Fino all'entrata in vigore della nuova disciplina concernente l'ordinamento e il funzionamento degli organi degli Enti locali, nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di Provincia, la giunta comunale è composta dal Sindaco che la presiede e da un numero di assessori non superiore nel massimo ad un quarto dei membri assegnati al consiglio ...».

Raffrontando la normativa a regime con quella transitoria, agevolmente si deduce che l'unico limite - di principio - sempre espressamente imposto all'autonomia statutaria riguarda il numero massimo dei componenti la Giunta e che, per converso, è pienamente legittima la tesi ermeneutica che contempla in sede statutaria l'eventualità di una determinazione flessibile del numero degli assessori.

D'altra parte, sempre sul piano sistematico, non bisogna dimenticare che l'attuale forma di governo degli Enti locali configura la Giunta quale organo di diretta collaborazione del Sindaco il quale dunque è responsabile (tra l'altro) del buon funzionamento dell'organo.

Il vecchio ordinamento delle autonomie locali, in cui al Sindaco competevano essenzialmente funzioni di rappresentanza legale (oltre che ovviamente di direzione e coordinamento) mentre la Giunta si qualificava quale vero e proprio organo esecutivo dell'Ente oltre tutto dotato di ampi poteri surrogatori nei confronti del Consiglio comunale è stato infatti radicalmente ribaltato dalla L. 25 marzo 1993 n. 81, sull'elezione diretta del Sindaco.

Nel nuovo ordinamento, la Giunta non è più eletta, come nel passato, dal Consiglio, ma direttamente nominata dal Sindaco il quale può del pari, dandone motivata comunicazione, revocare gli assessori (cfr., art. 34 legge n. 142, come sostituito dall'art. 16 legge n. 81) allorché ciò sia necessario ai fini del perseguimento degli indirizzi generali di governo dell'Ente.

In questo quadro appare del tutto coerente che lo Statuto possa concedere al Sindaco un margine di discrezionalità più o meno ampio nell'individuazione, sulla base di considerazioni di natura politico-amministrativa, del numero ottimale di assessori da nominare.

Come risulta chiaro da quanto esposto, l'interpretazione del dato positivo e l'analisi sistematica convergono nel far ritenere che in sede statutaria la composizione della giunta possa legittimamente essere definita, entro i limiti di legge, con criteri di flessibilità.

Omissis.