

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Umbria, 24 ottobre 2003, n. 820.

È legittimo il provvedimento del sindaco di revoca di un assessore per eliminare una situazione di contrasto e recuperare l'unità di indirizzo e la coesione dell'esecutivo comunale.

Omissis.

3. Il Collegio osserva che provvedimenti come quello impugnato, benché caratterizzati da finalità "politiche", non possono essere ritenuti insindacabili; il problema è semmai quello d'individuare il parametro di legittimità.

Ora, come già deciso da questo Collegio in casi relativamente simili a quello presente (revoca dell'incarico di presidente del consiglio comunale: sentenza 15 marzo 1999, n. 207, confermata da Cons. Stato, sez. V, 25 novembre 1999, n. 1983; revoca dell'incarico di membro del consiglio di amministrazione di un consorzio di enti locali: sentenza 30 settembre 2003, n. 754) il parametro di legittimità è dato dalla funzione tipica del potere conferito dalla legge; se lo scopo perseguito dall'autorità emanante corrisponde alla funzione tipica dell'atto, quest'ultimo è legittimo; in caso contrario l'atto è viziato dall'eccesso di potere per sviamento.

Ci si chiede, pertanto, a quale funzione tipica risponda il potere del sindaco di revocare gli incarichi degli assessori comunali.

4. La materia è disciplinata dall'art. 46 del testo unico enti locali (d.P.R. n. 267/2000) che fra l'altro dispone: «Il sindaco e il presidente della provincia nominano i componenti della giunta (...). Il sindaco e il presidente della provincia possono revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al consiglio».

Questa disposizione, che sostanzialmente riproduce l'art. 16 della legge n. 81/1993, rappresenta il punto d'arrivo di una complessa evoluzione normativa.

4.1. Il testo unico approvato con r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, rimasto *in parte qua* in vigore sino al 1990, prevedeva che ciascun componente della giunta (sindaco e assessori) fosse individualmente eletto dal consiglio, non necessariamente con riferimento ad un programma politico condiviso.

Non esisteva possibilità di revoca o di voto di sfiducia; rientrava nella disponibilità del sindaco solo conferire deleghe agli assessori e revocarle, fermo restando che anche un assessore senza deleghe faceva parte a pieno titolo della giunta quale organo collegiale deliberante. E poiché ciascuno dei componenti della giunta era eletto dal consiglio a titolo individuale, le eventuali dimissioni del sindaco o della maggioranza degli assessori comportavano solo la necessità di sostituire i dimissionari, ma coloro che non avevano presentato le dimissioni rimanevano comunque in carica, anche se, di fatto, si trovavano ormai a far parte della minoranza consiliare.

Non era dunque estranea a questo sistema l'eventualità che in una giunta sedessero assessori in contrasto politico o personale col sindaco o con altri assessori, anche se di fatto si verificava solo in casi eccezionali. Era invece molto frequente, e costituiva il maggior inconveniente del sistema, che la continua necessità di mediazioni paralizzasse l'attività della giunta per lunghi periodi.

4.2. La legge 8 giugno 1990, n. 142, nel testo originario prima della riforma di cui alla legge n. 81 del 1993, manteneva al consiglio il potere di eleggere il sindaco e gli assessori (art. 34), peraltro approvando "in blocco" la lista dei futuri componenti della giunta allegata ad un apposito documento programmatico.

Veniva così introdotto uno strumento giuridico rivolto a garantire omogeneità politica e coesione alla giunta.

Inoltre il sindaco poteva proporre al consiglio di revocare l'incarico a singoli assessori (art. 37, comma 6).

4.3. La disciplina vigente, introdotta nel 1993, affida invece esclusivamente al sindaco - non più eletto dal consiglio, ma investito direttamente dall'elezione popolare - la potestà di nominare e revocare gli assessori, imponendogli solo di "comunicare" tali atti al consiglio.

Si può ipotizzare (ma non è un punto sul quale ci si debba ora pronunciare) che la comunicazione al consiglio sia necessaria per il perfezionamento dell'atto o quanto meno per la sua efficacia. In ogni caso, tuttavia, è certo che la legge non prevede un voto di ratifica, e ciò comprova che il conferimento e la revoca dell'incarico di assessore sono nella esclusiva disponibilità del sindaco e che il consiglio non può opporsi, salvo solo l'estremo rimedio del voto di sfiducia che però travolge insieme il sindaco, la giunta e lo stesso consiglio.

4.4. L'evoluzione della normativa dimostra che il legislatore con la riforma del 1990 e ancor più decisamente con quella del 1993 ha perseguito due obiettivi fra loro collegati: primo, assicurare la coesione e l'unità d'indirizzo della giunta; secondo, garantire al sindaco la possibilità di perseguire con piena efficienza ed operatività il programma politico sulla base del quale ha ottenuto l'investitura popolare.

Questi due obiettivi congiunti rappresentano la funzione tipica del potere di nominare e revocare gli assessori. Atti come quello impugnato, che pure sono sindacabili sotto il profilo della legittimità, sono immuni dal vizio di eccesso di potere per sviamento quante volte risulti che, adottandoli, il sindaco ha inteso realizzare quegli obiettivi ed ha perciò esercitato il potere in modo coerente con la funzione tipica in vista della quale il potere stesso gli è stato conferito.

5. Nei due precedenti sopra citati, questo Tribunale ha dichiarato illegittimi gli atti di revoca allora impugnati, poiché in entrambi i casi risultava che le motivazioni deviavano dalla funzione tipica del potere di revoca.

Nel caso presente, invece, si deve giudicare nel senso della legittimità dell'atto, perché lo scopo dichiarato dal sindaco è proprio quello di eliminare una radicata situazione di contrasto interno alla giunta e così recuperare l'unità d'indirizzo e la coesione dell'esecutivo comunale.

Omissis.

7. Conviene sottolineare che ai fini del presente giudizio si può e si deve unicamente prendere atto che la situazione di contrasto era obiettivamente sussistente e che non era marginale, se è vero che si era concretata, oltre che in esposti all'autorità giudiziaria, in un reciproco invito a rassegnare le dimissioni.

Non è invece pertinente al presente giudizio, e non è compito di questo Collegio, stabilire:

a) se la descritta situazione di contrasto potesse trovare una composizione sul piano politico, senza giungere all'esonero dell'assessore;

b) se l'insorgere e lo svilupparsi del contrasto sia addebitabile al sindaco piuttosto che all'assessore esonerato, o viceversa; tanto meno se i torti e le ragioni stessero da una parte piuttosto che dall'altra – e in quale misura;

c) se le critiche, o accuse, sollevate dall'attuale ricorrente in relazione ad alcuni episodi della gestione politica ed amministrativa del Comune siano fondate o meno.

A ciascuno di questi interrogativi deve rispondere in prima istanza il consiglio comunale, con lo strumento di un eventuale voto di sfiducia; e in seconda ed ultima istanza l'elettorato. Salvo, naturalmente, il giudizio dell'autorità giudiziaria in merito alle denunce penali.

8. In conclusione, il ricorso va respinto.

Omissis.