

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Friuli Venezia Giulia, 16 dicembre 2005, n. 1075

Il venir meno del rapporto di fiducia tra sindaco e assessore comunale identifica una "particolare esigenza di celerità" che consente di non dare comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento.

Omissis.

Occorre premettere brevi cenni circa il quadro normativo che governa la fattispecie.

Il testo unico approvato con r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, rimasto parzialmente in vigore sino al 1990, con l'introduzione della legge 8 marzo 1951, n. 122 (sulla elezione dei consigli provinciali), stabiliva che ciascun componente della giunta comunale (sindaco e assessori) e della deputazione provinciale (presidente e deputati provinciali) fosse individualmente eletto dal consiglio, senza prevedere la revoca del relativo incarico.

La legge 8 giugno 1990, n. 142, nel testo originario antecedente alla riforma di cui alla legge 25 marzo 1993, n. 81, confermava il potere del consiglio di eleggere il sindaco o il presidente della provincia e gli assessori (art. 34), contemporaneamente alla approvazione della lista dei futuri componenti della giunta, sulla base di uno specifico documento programmatico; il sindaco o il presidente della provincia, poi, potevano proporre al consiglio di revocare l'incarico a singoli assessori (art. 37, comma 6).

La disciplina introdotta con la legge n. 81/1993 stabilisce (art. 12, che premette un comma all'art. 36 della legge n. 142/1990) che il sindaco ed il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune o della provincia, propongono gli indirizzi generali di governo da approvare da parte del consiglio ed attribuisce (art. 16, che sostituisce l'art. 34 della legge n. 142/1990) esclusivamente al sindaco o al presidente della provincia, non più eletti dal consiglio, ma investiti direttamente dal corpo elettorale, la potestà di nominare e revocare uno o più assessori, prevedendo solo di darne motivata comunicazione al consiglio (la disposizione si riferiva letteralmente solo al sindaco, ma era indubbiamente estensibile anche al presidente della provincia).

Successivamente, la legge 3 agosto 1999, n. 265 ha assegnato direttamente al sindaco o al presidente della provincia, sentita la giunta, il compito di formulare il programma di governo, senza prevedere una formale approvazione da parte del consiglio (art. 11, comma 10).

La materia è ora disciplinata dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che - per quanto qui interessa - così recita: «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» (art. 46).

Ciò doverosamente premesso, ed entrando nel merito del gravame, con il primo motivo è stata dedotta la violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, perché il provvedimento impugnato non è stato preceduto dalla comunicazione dell'inizio del procedimento.

Va osservato, preliminarmente, che, in base ai principi garantistici introdotti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, prima dell'adozione di un provvedimento amministrativo incidente sulle posizioni soggettive di altri soggetti, non solo deve essere dato ingresso al contraddittorio con i destinatari dell'atto, salvo sussistano particolari esigenze di celerità delle quali il provvedimento deve dare contezza, ma deve essere anche compiuta apposita istruttoria, delle cui risultanze va dato atto nella motivazione del provvedimento medesimo, insieme ai presupposti ed alle ragioni giuridiche che lo determinano (Cfr., T.A.R. Toscana, 14 marzo 1992, n. 118).

L'art. 7 testè cennato così recita: "1. Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento".

L'art. 7 legge n. 241 del 1990 - come si vede agevolmente - ha inteso attuare una democratizzazione ed una trasparenza nell'esercizio della attività pubblica, al fine di consentire, attraverso il principio del contraddittorio, una efficace tutela delle ragioni del cittadino e contestualmente di apprestare a vantaggio della P.A. elementi di conoscenza utili nell'esercizio dei poteri discrezionali.

La disposizione in parola al comma 1 prescrive, dunque, la comunicazione all'interessato dell'avvio del procedimento «ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento» stesso.

La giurisprudenza ha precisato la portata della norma, chiarendo, in particolare, che l'obbligo di comunicare l'inizio del procedimento non ha natura formale, nel senso che non sussiste la violazione tutte le volte che, in concreto, l'interessato abbia comunque avuto notizia del procedimento o abbia comunque avuto modo di parteciparvi, evidenziando i fatti e gli argomenti che ritenga di addurre a suo favore (Cfr. Cons. St., V Sez., 6 settembre 1995, n. 1364 e IV Sez. 2 gennaio 1996, n. 3; T.R.G.A., Bolzano, 30 dicembre 1996, n.378; T.A.R. Campania, Salerno, 10 marzo 1999, n.57), ovvero quando si tratti di provvedimenti interamente vincolati anche nei presupposti di fatto (Cfr. Cons. St., V Sez., 11 ottobre 1996, n. 1223).

Ciò posto, il Collegio osserva che l'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, aggiunto dall'art. 14 (Annullabilità del provvedimento) della legge 11 febbraio 2005, n. 15 così recita: "1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

Nel caso di cui alla presente controversia non è revocabile in dubbio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Ed invero, come si è visto, il provvedimento impugnato si fonda sulla considerazione essenziale che è "venuto meno il rapporto di fiducia della nomina del ... ad assessore comunale con deleghe a ..., anche nella valutazione dell'attività svolta e dello stato delle relazioni".

Il venir meno del "rapporto di fiducia" costituisce – de plano – il portato di una situazione tale da rescindere il legame politico amministrativo tra il sindaco e l'assessore: legame peculiarmente connotato da una condivisione di linee e programmi politici.

Se così è – come, peraltro, comprovato dagli atti di causa, ove emerge una conflittualità, o, quanto meno, una mancanza di sintonia tra i due soggetti in relazione alla conduzione del programma politico-amministrativo della comunità locale - non si vede come il sindaco si sarebbe potuto determinare diversamente, dopo l'instaurazione di una eventuale fase partecipativa introdotta con l'avvio del procedimento.

Di certo, il giudizio sindacale sulla carenza sopravvenuta dell'originario rapporto fiduciario non sarebbe stato modificato, come esattamente dimostrato dal resistente comune, in seguito alla attivazione del momento procedimentale di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990.

D'altra parte, è a dire che il ..., come egli stesso riconosce nel ricorso (pagg. 4 e 5), era in buona sostanza venuto a conoscenza dell'intenzione sindacale – trapelata da "notizie oramai di dominio pubblico" - di rimettere in discussione il ripetuto rapporto fiduciario: eppertanto, sotto questa angolazione, non sembra temerario sostenere che egli avesse comunque avuto notizia del procedimento, con la conseguenza – sopra vista – che non si rendeva necessaria la previa comunicazione dell'avvio ex art. 7.

Quanto al profilo motivazionale, è d'uopo premettere – in linea di principio - che l'obbligo di un referto giustificativo che supporti il provvedimento di revoca di un assessore non sembra fondatamente confutabile: il Collegio, al riguardo, ritiene di non discostarsi dal convincimento – da ultimo autorevolmente espresso dal Consiglio di Stato (V, 8 marzo 2005, n. 944; v., anche, T.A.R. Puglia, 10 giugno 2002, n. 2772) – per cui in materia di revoca di assessori comunali e provinciali, pur versandosi in un' area caratterizzata da una ampia discrezionalità, sussiste comunque il dovere di giustificare l'esercizio del relativo potere, che non può certamente essere arbitrario, dovendo essere rivolto a curare gli interessi della comunità locale secondo il programma politico-amministrativo sulla cui base è intervenuto il voto popolare (in questi termini la citata decisione del Consiglio di Stato).

Se così è, nel caso di specie l'obbligo di motivazione deve ritenersi sostanzialmente assolto dall'Autorità comunale, la quale ha sottolineato che è "venuto meno il rapporto di fiducia della nomina del ... ad assessore comunale con deleghe a ..., anche nella valutazione dell'attività svolta e dello stato delle relazioni".

Né – va soggiunto – si rendeva necessario specificare i singoli comportamenti addebitabili al ricorrente, non trattandosi di procedimento sanzionatorio, bensì di revoca di "un incarico fiduciario difficilmente sindacabile in sede di legittimità se non sotto i profili formali e l'aspetto dell'evidente arbitrarietà, in relazione all'ampia discrezionalità spettante al capo dell'amministrazione locale" (così, ancora, la richiamata decisione del giudice

d'appello, che richiama, sul punto, le decisioni della quinta sezione, 3 aprile 2004, n. 1042 e 7 settembre 2004, n. 5864, afferenti, rispettivamente, la revoca del presidente del consiglio comunale e la revoca di un consigliere comunale componente di una comunità montana).

Inutile dire che, alla luce di quanto sopra esposto, non è ravvisabile il vizio di eccesso di potere per sviamento che affliggerebbe l'atto impugnato, in relazione ad un asserito intento di usare il potere di revoca per perseguire, invece, delle finalità squisitamente politiche.

Come è noto, alla stregua dei principi generali, il vizio di eccesso di potere per sviamento ricorre solo ove emergono circostanze ed elementi univoci e concordanti che rivelino in modo indubbio il diverso scopo che si è inteso effettivamente perseguire in luogo di quello dichiarato (Cfr.,tra le tante,T.A.R. Liguria,II,23 febbraio 1998, n. 60; T.A.R. Sardegna, 6 febbraio 1996, n. 6; T.A.R. Lazio, Latina, 21 febbraio 1994, n. 28; T.A.R. Valle d'Aosta, 6 maggio 1991, n. 28; T.A.R. Abruzzo 27 maggio 1981 n. 222); dagli atti di causa non può di certo dedursi la sussistenza del vizio in parola, essendo necessari elementi di ben altro spessore per provarlo.

Omissis.