

Per la revoca degli assessori non e' sufficiente la motivazione politica  
TAR Puglia-Lecce, sez. I, sentenza 23.06.2009 n. 1620 ([Alfredo Matranga](#))

*La revoca del singolo assessore deve essere motivata da ragioni che attengono al buon andamento dell'organo e non a mere esigenze di partito o di coalizione.*

E' questo il principio con cui il Tar Lecce ha accolto il ricorso proposto da tre assessori comunali le cui deleghe erano state revocate dal sindaco non per ragioni amministrativa bensì politiche.

La sentenza segue quel filone giurisprudenziale dei TT.AA.RR., contrario alla giurisprudenza del CdS, per cui per la revoca degli assessori non e' sufficiente la motivazione politica ma e' necessaria una motivazione amministrativa che tenga conto del comportamento ostruzionistico degli stessi.

(Altalex, 21 luglio 2009. Nota di [Alfredo Matranga](#))

T.A.R.

Puglia - Lecce

Sezione I

Sentenza 23 giugno 2009, n. 1620

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 856 del 2009, proposto da:

A. P., S. M., L. B., rappresentati e difesi dagli avv. Barbara Renna, Fabio Valenti, con domicilio eletto presso Fabio Valenti in Lecce, via 95 Reggimento Fanteria 1;

contro

Comune di Lecce, rappresentato e difeso dall'avv. Pier Luigi Portaluri, con domicilio eletto presso Pier Luigi Portaluri in Lecce, via Imbriani 24;

nei confronti di

G. G., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del decreto del Sindaco di Lecce dell'11/05/2009 n. 59450 prot. gen. n. 07 reg. decreti e n. 476 reg. pubblicazioni e di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale tra cui, ove occorra, la nota del Sindaco di Lecce del 06 maggio 2009 prot. n. 57792/09;

e per il risarcimento dei danni derivanti dall'esecuzione dell'atto impugnato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Lecce;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17/06/2009 il dott. Luigi Viola e uditi altresì gli Avv. Fabio Valenti e Barbara Renna per i ricorrenti e il Prof. Avv. Pier Luigi Portaluri per l'Amministrazione comunale di Lecce;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

I ricorrenti erano eletti consiglieri comunali nell'ultima consultazione elettorale amministrativa della Città di Lecce, conseguendo, il Sen. A. P. 2240 voti di preferenza, il Rag. L. B. 671 voti ed il Dott. S. M. 569 voti, nell'ambito della lista di "Alleanza Nazionale" che otteneva complessivamente 10.893 preferenze, contribuendo all'elezione del Sindaco.

In data 12 luglio 2007, era nominata la nuova Giunta comunale e i ricorrenti entravano a farne parte; il sen. A. P. in qualità di Vicesindaco e Assessore con delega alla cultura, beni culturali, politiche comunitarie e fascia costiera; il Rag. L. B. in qualità di Assessore alle Politiche educative, formative e giovanili; il Dott. S. M. in qualità di Assessore ai lavori pubblici, verde pubblico, servizi cimiteriali ed edilizia sportiva; per effetto delle nomine assessorili, i ricorrenti cessavano dalla carica di consiglieri comunali, ai sensi dell'art. 64, 2° comma del d.lgs. 267 del 2000.

In data 30 marzo 2009, i ricorrenti ed altri consiglieri comunali costituivano una nuova formazione politica ed un nuovo gruppo consiliare denominato "IO SUD", dichiarando però la propria intenzione di rispettare il «patto elettorale sottoscritto con gli elettori di Lecce....(e di continuare a sostenere) la maggioranza nella consapevolezza che esprimere talvolta le proprie idee non vuol dire essere necessariamente contrari, ma vorremmo che qualora talvolta dovesse accadere questo stimolo sia considerato un valore aggiunto reso nei confronti dell'Amministrazione» (dichiarazione del Consigliere Capogruppo Cairo al Consiglio comunale del 2 aprile 2009).

A seguito di una lettera dd. 27.4.2009 del Coordinatore provinciale del PDL e di una comunicazione 6.5.2009 di una parte dei Consiglieri comunali di maggioranza (che sollecitavano una presa di posizione a seguito della nascita della nuova formazione politica e delle scelte effettuate in sede di predisposizione delle candidature al Consiglio provinciale, nel caso della lettera dei Consiglieri comunali, comunicando altresì al Sindaco l'indisponibilità degli stessi a continuare a partecipare ai lavori dell'organo consiliare, in assenza di «immediate decisioni» in proposito), il Sindaco di Lecce, con nota 6 maggio 2009, invitava i ricorrenti a presentare le proprie dimissioni entro tre giorni dal ricevimento della missiva, avvertendo,

che in mancanza di un positivo riscontro nel termine fissato, si sarebbe comunque proceduto ad adottare l'atto di revoca dalle funzioni assessorili.

I ricorrenti non presentavano le proprie dimissioni ed anzi il Dott. S. M. riscontrava, con articolate argomentazioni, la lettera del Sindaco; con decreto 11 maggio 2009 n. 59450 prot. gen., n. 07 reg. decreti e n. 476 reg. pubblicazioni, il Sindaco di Lecce provvedeva quindi a disporre la revoca della nomina ad assessori dei tre ricorrenti, sulla base di una struttura argomentativa che sottolineava, in buona sostanza, una serie di comportamenti ostruzionistici posti in essere dagli interessati («dalla costituzione della Giunta comunale e fino ad oggi, gli stessi mettevano in atto comportamenti ostruzionistici su rilevanti atti amministrativi dei Settori Attività Produttive ed Urbanistica, sulla proposta di Bilancio 2008 e da ultimo sulla proposta di delibera relativa al Piano occupazionale, oltre a provocare contrasti sulle competenze delle deleghe all'Urbanistica, alle Marine, ai Lavori Pubblici, alle Politiche comunitarie ed alla Sicurezza»), l'esistenza di una situazione di «oggettiva dissonanza nel... rapporto di intesa o fiducia con il Sindaco...(e di) grave squilibrio nei rapporti interni alla maggioranza consiliare ed alla Giunta» derivante dalla costituzione della nuova forza politica "Io Sud" ed in definitiva, l'irrimediabile venir meno del «rapporto fiduciario sotteso alle nomine dei predetti Assessori Comunali, i quali, pur formalmente dichiarando di voler continuare ad aderire alla medesima maggioranza, hanno in realtà compromesso la base del rapporto di collaborazione ed il corretto rapporto di collegialità e di cooperazione con gli altri componenti della Giunta, facendo venir meno il presupposto legittimante l'originario conferimento delle nomine assessorili nell'ottica di un'azione di governo unitariamente condivisa nel prioritario perseguimento del fondamentale interesse pubblico all'efficace attuazione del programma di mandato».

Il decreto di revoca della nomina ad Assessori (e gli eventuali provvedimenti di nomina di altri soggetti ad Assessori comunali; provvedimenti che non risultano essere ancora intervenuti), erano impugnati dai ricorrenti per: 1) violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 7 ed 8 della l. 241 del 1990 e dell'art. 46 del d.lgs. 267 del 2000, violazione del principio del giusto procedimento; 2) eccesso di potere, sviamento, eccesso di potere per sviamento, eccesso di potere per travisamento, eccesso di potere per carenza e per certi versi falsità della motivazione, illegittimità, violazione di legge; 3) eccesso di potere, sviamento di potere in quanto la revoca viene asservita a mere esigenze politiche e di partito; 4) violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 7 e 8 della l. 241 del 1990 e dell'art. 46 del d.lgs. 267 del 2000, violazione del principio del giusto procedimento; con il ricorso era altresì richiesto il risarcimento dei danni derivanti dall'esecuzione degli atti impugnati, quantificati nella complessiva somma di € 150.000,00 o nella maggiore o minore somma eventualmente ritenuta di giustizia dal Giudicante.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale di Lecce, controdeducendo sul merito del ricorso.

Alla camera di consiglio del 17 giugno 2009, il Collegio avvertiva le parti in ordine alla possibilità di definire la fattispecie con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 26, 4° comma della l. 6 dicembre 1971 n. 1034 (come modificato dall'art. 9 della l. 21 luglio 2000 n. 205) e tratteneva quindi il ricorso in decisione nel merito.

## DIRITTO

La problematica della revoca degli Assessori comunali è già stata affrontata dalla Sezione in una serie di decisioni che hanno proposto un'articolata ricostruzione, per alcuni aspetti, innovativa della materia.

In particolare, nella sentenza 6 marzo 2007, n. 831, è già stato rilevato come la revoca dell'Assessore non possa essere motivata da ragioni di carattere meramente politico, ma debba necessariamente radicarsi nell'esigenza primaria costituita dal buon andamento dell'organo di gestione: «una volta....che

gli organi del comune si sono costituiti sulla base della legittimazione elettorale, essi devono pur sempre funzionare nell'interesse dell'intera collettività territoriale e nel rispetto del principio di imparzialità e buon andamento (articolo 97 della Costituzione). Ne consegue che - tranne i casi in cui viene a mutare l'assetto politico risultante dalle urne e quindi la legittimazione elettorale degli organi di governo dell'ente (si pensi ad es. ai casi di sopravvenuto mutamento della maggioranza con conseguente sfiducia del sindaco e scioglimento del consiglio comunale) - le ragioni meramente politiche si arrestano alla fase costitutiva. La revoca dell'assessore, difatti, secondo l'articolo 46 cit., deve essere motivata, e ciò, evidentemente, non per ragioni politiche ma per le comuni esigenze di trasparenza, imparzialità e buon andamento. Le ragioni politiche possono assumere rilievo nella comunicazione della revoca che il sindaco deve fare al consiglio comunale: essa può incidere anche su valutazioni relative al rapporto di fiducia politica tra il consiglio stesso ed il sindaco. Non sono però tali esigenze quelle poste alla base della motivazione espressamente richiesta dalla norma. Richiedendo una vera e propria motivazione - e non una mera illustrazione anche orale delle ragioni del sindaco, ove richiesto dal consiglio, così come può avvenire per le nomine degli assessori - il legislatore dimostra di ricondurre espressamente la revoca degli assessori alle garanzie formali e sostanziali proprie dei provvedimenti amministrativi. Da quanto sopra illustrato, sulla base dell'espresso dato normativo di riferimento, si deduce agevolmente che la revoca sindacale del singolo assessore deve essere ispirata e motivata da ragioni che attengono comunque al buon andamento dell'organo di gestione e non a mere esigenze di partito o di coalizione, che devono restare decisamente sullo sfondo» (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 6 marzo 2007, n. 831).

La ricostruzione della fattispecie sopra richiamata è poi stata sostanzialmente confermata dalle successive decisioni 21 febbraio 2008 n. 546 e 27 marzo 2009 n. 593; in particolare, in T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 27 marzo 2009 n. 593 è stato ribadito come «alla base del provvedimento di revoca, in definitiva, ci dev'essere un interesse di carattere generale alla rimozione dell'Assessore, interesse il quale non può essere "utilitaristicamente" rapportato all'esigenza di varare alcuni atti, pur di particolare importanza per il prosieguo della consiliatura e per le stesse dinamiche amministrative dell'ente locale: .....In questa prospettiva, dunque, non ..(si condivide) per quanto scritto il pur autorevole indirizzo secondo cui "la revoca dell'incarico di un singolo assessore comunale può basarsi sulle più ampie valutazioni di opportunità politico-amministrative rimesse in via esclusiva al Sindaco"».

In una recentissima ordinanza cautelare (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, ord. 17 giugno 2009 n. 502) sono poi state effettuate due ulteriori precisazioni relative alla necessità che i contrasti politici e amministrativi in ordine alle scelte dell'amministrazione comunale siano desunti solo «da atti ufficiali e non da affermazioni del tutto sfondate di dimostrazione» ed all'esigenza di assicurare comunque uno spazio importante di operatività al principio del libero dibattito nelle scelte amministrative.

I due aspetti sopra richiamati meritano qualche ulteriore precisazione, in considerazione, soprattutto, dell'importanza che le problematiche in questione sembrano assumere nel concreto atteggiarsi dei contenziosi relativi alla revoca delle funzioni assessorili.

Con riferimento al primo aspetto, lo stesso riferimento alla previsione costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione evidenzia già come la ricerca delle ragioni che possono legittimare la revoca delle funzioni assessorili debba esaurirsi in comportamenti che siano stati formalizzati o documentati in qualche modo all'interno del circuito decisionale pubblico (circostanza che, in sede cautelare, è stata sintetizzata nell'espressione «atti ufficiali»); trattandosi di circostanze che vengono comunque ad individuare una qualche forma di disfunzionalità dell'apparato pubblico (che si intende appunto superare e risolvere attraverso la revoca della funzione assessorile), è, infatti, di tutta evidenza come la relativa ricerca debba essere effettuata all'interno delle forme di documentazione proprie della pubblica amministrazione e non in altre forme di comunicazione (la stampa; le dichiarazioni ai media; ecc.) che indubbiamente esplicano funzioni e costituiscono estrinsecazione di logiche che sono sostanzialmente diverse da quelle della p.a.

Quanto sopra rilevato vale con riferimento, sia alle ragioni che possono essere poste a base del provvedimento di revoca, sia al conseguente ambito di sindacato del Giudice amministrativo; è, infatti, di tutta evidenza come il Giudice amministrativo possa attribuire rilevanza solo a ragioni di contrasto che risultino efficacemente documentate (tramite verbalizzazione di dissensi in sede di Giunta o Consiglio comunale; contestazioni dell'inefficacia dell'azione amministrativa; accertamento di violazioni o di altri comportamenti disfunzionali, ecc.) all'interno del sistema amministrativo, non potendo in alcun modo utilizzare vicende che, pur essendo state registrate dai media, non trovano poi alcuna conferma all'interno degli atti dell'Amministrazione.

Del resto, se lo "scostamento" tra realtà e documentazione amministrativa dovesse derivare da alcune prassi amministrative (come quella di non verbalizzare eventuali contrasti in Giunta comunale, procedendo al ritiro o alla non presentazione di alcune delibere; ecc.) attualmente seguite dalle Amministrazioni, si tratterebbe comunque di prassi incompatibili con corretti criteri di documentazione amministrativa e quindi suscettibili di una doverosa rimeditazione nella logica della corretta azione amministrativa.

La seconda precisazione attiene poi alla necessità di assicurare comunque uno spazio al diritto di critica e di partecipazione politica.

A questo proposito, è quasi superfluo rilevare come, a base dell'intero sistema di decisione politica, sia pur sempre il "metodo democratico" imposto come criterio fondamentale di comportamento, a partire dallo stesso momento dell'esercizio del diritto di associazione politica (art. 49 Cost.); i comportamenti disfunzionali che possono dare vita alla revoca dell'Assessore comunale non possono pertanto mai esaurirsi nel puro e semplice esercizio del diritto di critica e di discussione politica, estrinsecato rispettando gli ordinari limiti della continenza e senza dare vita a comportamenti che, di per sé, possano essere considerati lesivi della sfera di rispetto di altri soggetti; la discussione ed il dissenso sono, infatti, comportamenti che arricchiscono la dialettica democratica e che devono essere risolti attraverso il "rimedio" normale conosciuto dal nostro ordinamento, costituito dall'applicazione dei principi della discussione collegiale e del voto a maggioranza.

La ricerca delle ragioni che possono legittimare la revoca delle funzioni assessorili deve pertanto essere indirizzata verso comportamenti che, al di là del dissenso rispetto a certe scelte amministrative, trascendano gli ordinari limiti della continenza o rendano impossibile la continuazione della compagine amministrativa, così incidendo sull'esigenza del buon andamento dell'azione amministrativa che costituisce indubbiamente uno dei criteri di riferimento fondamentali della materia.

Per quello che riguarda la fattispecie concreta, deve, in primo luogo, escludersi che la revoca disposta dal Sindaco di Lecce abbia violato le facoltà partecipative degli interessati; pur con qualche incertezza di formulazione, deve, infatti, ritenersi che la nota 6 maggio 2009 prot. n. 57792/09 abbia reso edotti gli interessati della revoca ormai imminente ed abbia così reso sostanzialmente possibile l'esercizio delle facoltà partecipative (nel caso del Dott. S. M., effettivamente esercitate con il comunicato dd. 8 maggio 2009).

Per quello che riguarda le ragioni giustificative della revoca, la Sezione deve poi rilevare come la documentazione depositata in giudizio dagli interessati e dall'Amministrazione resistente, evidenzi un contesto generale in cui, con una sola eccezione, le decisioni di Giunta sono state assunte sempre all'unanimità e, in una parte importante, con la partecipazione dei ricorrenti; gli episodi di "ostruzionismo" posti a base dell'atto e richiamati dalla difesa dell'Amministrazione comunale di Lecce sono quindi oggettivamente inapprezzabili dal Giudice amministrativo che deve arrestarsi alla sostanziale unanimità delle decisioni amministrative assunte dalla Giunta comunale.

Per quello che riguarda poi l'unico episodio documentato di ritiro di una deliberazione da una riunione di Giunta comunale (in particolare, si tratta del ritiro della deliberazione relativa alla rideterminazione della dotazione organica e Piano occupazionale 2009-2011 dalla seduta di Giunta del 15.4.2009), la Sezione non può mancare di rilevare come la posizione contraria dei ricorrenti sia stata esplicitata in una nota (la 17 aprile 2009 prot. n. 48789) che, oltre ad alcuni problemi di regolarità (l'omesso preventivo deposito in segreteria della proposta di deliberazione), evidenziava alcune «perplexità» in ordine al contenuto dell'atto deliberativo (in particolare, con riferimento all'opportunità di procedere allo scorrimento, non di una sola graduatoria, ma di tutte le graduatorie in scadenza nell'anno; all'eccessivo ricorso alle mobilità esterne; ecc.) che avrebbero potuto essere normalmente discusse all'interno della Giunta comunale.

Il comportamento ostruzionistico addebitato ai ricorrenti non trova poi positivo riscontro neanche per quello che riguarda la problematica delle presunte assenze dalle deliberazioni del Consiglio comunale; la nota 6 marzo 2009 prot. n. 30038 contenente la raccomandazione del Sindaco agli Assessori di essere maggiormente presenti in sede di Consiglio comunale (depositata in giudizio da parte della difesa dell'Amministrazione comunale: doc. n. 9) è, infatti, rivolta a tutti gli Assessori (revocati e non revocati) e non è stata depositata in giudizio ulteriore documentazione che possa restringerne gli effetti ai soli ricorrenti.

Per quello che riguarda, poi, le vicende relative all'approvazione del bilancio 2008, deve rilevarsi come si tratti di comportamento imputabile ai Consiglieri comunali di una determinata componente della maggioranza e non ai soli ricorrenti (che comunque svolgevano i diversi compiti di Assessore) e come, dopo una fase dialettica (alcune scelte rispecchiate dal documento contabile potevano, infatti, essere ritenute in contraddizione con le scelte programmatiche fondamentali dell'Amministrazione), il documento programmatico sia stato, alla fine, votato anche dalla componente in discorso, finendo con l'essere approvato; è pertanto positivamente escluso che possano essersi verificate quelle evenienze (mancata approvazione del bilancio; votazione di un documento contabile che rende impossibile il conseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione; ecc.) che avrebbero potuto influire in maniera massicciamente negativa sul buon andamento dell'ente.

La semplice costituzione di una nuova forza politica che si ponga sempre all'interno della maggioranza, anche se in posizione critica (si veda, a questo proposito, la già citata dichiarazione del Consigliere Capogruppo Cairo al Consiglio comunale del 2 aprile 2009), non può poi essere ritenuta, di per sé, un fatto disfunzionale, costituendo, in assenza di altri e più gravi contrasti sull'andamento della cosa pubblica, solo espressione "neutra" dell'ordinaria dialettica politica.

In conclusione, la Sezione deve poi rilevare come la fattispecie che ci occupa sia particolarmente delicata e problematica anche perché ci troviamo all'incrocio tra il canone costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità della p.a. e l'altro interesse costituzionalmente rilevante costituito dalla necessaria tutela della volontà del corpo elettorale che, attraverso il meccanismo giuridico del diritto di elettorato attivo/passivo, ha portato all'individuazione dei propri rappresentanti in Consiglio comunale; rappresentanti che sono poi decaduti dalla carica di Consigliere comunale per effetto della nomina in Giunta e della conseguente operatività del meccanismo previsto dall'art. 64, 2° comma del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (ovviamente nel solo caso di Assessori di provenienza consiliare); a maggior ragione, la ricostruzione sistematica della fattispecie evidenzia pertanto la necessità stringente che le ragioni giustificative della revoca assumano una consistenza oggettivamente apprezzabile, anche a tutela degli interessi costituzionalmente rilevanti che sono stati sopra richiamati.

In definitiva, deve ritenersi che il provvedimento di revoca impugnato non sia giustificato da obiettive ragioni di disfunzionalità amministrativa e politica e deve pertanto essere accolta l'azione di annullamento proposta dai ricorrenti; l'accoglimento dell'azione di annullamento in termini

estremamente celeri e nelle forme della sentenza abbreviata fornisce poi già un ristoro in termini reali dei diritti (soprattutto non patrimoniali) degli interessati e permette quindi il rigetto dell'istanza risarcitoria (che comunque era caratterizzata da evidente genericità e mancanza di prova).

La particolare complessità della materia trattata permette poi di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, I Sezione di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa:

- accoglie, come da motivazione, l'azione impugnatoria e, per l'effetto, dispone l'annullamento del decreto 11 maggio 2009 n. 59450 prot. gen., n. 07 reg. decreti e n. 476 reg. pubblicazioni del Sindaco di Lecce;

- rigetta l'azione di risarcimento danni presentata da parte ricorrente.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 17/06/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Carlo Dibello, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 23/06/2009.

( da [www.altalex.it](http://www.altalex.it) )