**Numero 00936/2021 e data 20/05/2021 Spedizione**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 28 aprile 2021**

**NUMERO AFFARE 00091/2021**

OGGETTO:

Ministero dell'interno.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto da Elisabetta Ballurio Teit, contro Comune di Ivrea, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento del sindaco del comune di Ivrea datato 3 marzo 2020, di revoca della nomina della ricorrente ad assessore comunale e vicesindaco e delle deleghe conferite;

**LA SEZIONE**

Vista la nota di trasmissione della relazione, n. 588 del 18 febbraio 2021, con la quale il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Tucciarelli;

Premesso:

1. Con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la signora Elisabetta Ballurio Teit ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento del sindaco del comune di Ivrea datato 3 marzo 2020, di revoca della nomina della ricorrente ad assessore comunale e vicesindaco e delle deleghe conferite.

2. La ricorrente, con provvedimento prot. n. 22199 del 10 luglio 2018 avente ad oggetto "Atto di nomina dei componenti della Giunta comunale", era stata nominata assessore comunale e vicesindaco. In pari data, le erano state conferite le deleghe in materia di commercio e artigianato, manifestazioni, manutenzioni, patrimonio e arredo urbano. Il 3 marzo 2020, con provvedimento prot. C\_E379-1-2020-03-03-0007857, il Sindaco di Ivrea ha revocato la nomina della ricorrente ad assessore comunale e vicesindaco e le deleghe attribuitele. Il provvedimento di revoca potrebbe essere correlato, secondo quanto accennato nel ricorso, a espressioni critiche manifestate dalla ricorrente relative alla partecipazione del sindaco a un corteo nel corso della fase pre-emergenziale da Covid-19.

3. La ricorrente deduce in primo luogo violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e dell'art. 7 della legge n. 241/1990, sostenendo che l'atto di revoca, per la sua natura provvedimentale, sarebbe assoggettato alla disciplina generale sul procedimento amministrativo contenuta nella legge n. 241 del 1990 e ai conseguenti oneri di motivazione, che non potrebbero essere identificati con la motivazione che deve accompagnare la relativa comunicazione al Consiglio comunale, prevista dall’art. 46 del testo unico degli enti locali (TUEL) di cui al decreto legislativo n. 267/2000. Il provvedimento di revoca impugnato non si potrebbe sottrarre alla disciplina contenuta nell’art. 21-quinquies della legge n. 241/1990 per la revoca dei provvedimenti amministrativi e dovrebbe soddisfare i requisiti ivi previsti. Inoltre, a esso dovrebbe applicarsi quanto previsto dall’art. 7 della legge n. 241/1990, sull’obbligo di comunicazione dell’avvio del procedimento, che non sarebbe stato osservato nel caso di specie.

La ricorrente si duole poi dell'assenza di motivazione politico-amministrativa del provvedimento contestato, in quanto non sarebbe stata allegata alcuna precisa motivazione salvo l'indicazione, in modo generico, di asserita violazione del rapporto fiduciario. Lamenta il pregiudizio subito dopo che aveva rinunciato alla carica di consigliera comunale per assumere l’incarico di giunta. Il rapporto fiduciario tra sindaco e assessore non esenterebbe quindi, ad avviso della ricorrente, dall’obbligo di esplicitare i motivi della revoca.

La ricorrente chiede infine la restituzione dell’importo relativo alla spesa sostenuta per il contributo unificato.

4. Il Comune e la ricorrente hanno prodotto memorie e controdeduzioni.

5. La relazione del Ministero dell’interno, trasmessa con nota n. 588 del 18 febbraio 2021, conclude per l’infondatezza della domanda di annullamento e l’inammissibilità della domanda di reintegro delle spese per il contributo unificato.

Considerato:

6. La Sezione osserva, in primo luogo, che la domanda di reintegro delle spese per il contributo unificato è incompatibile con la natura esclusivamente demolitoria del ricorso straordinario.

La domanda, volta a ottenere la condanna dell’amministrazione resistente al pagamento del contributo unificato, non è consentita e deve quindi essere dichiarata inammissibile. A tanto osta, in primo luogo, il rilievo che non sono ammissibili in sede di ricorso straordinario azioni di condanna, trattandosi di rimedio esclusivamente impugnatorio.

L’istituto «non contempla la regolazione delle spese del procedimento e, pertanto, non è ammissibile una pronuncia direttamente riferita al soggetto tenuto al pagamento del contributo unificato; ciò pur nella considerazione che l’emolumento in parola rientra comunque nelle “spese di giustizia” e, dunque, negli oneri sopportati per la percorribilità del rimedio giustiziale in parola» (Cons. St., Sez. I, n. 118/2021; cfr. anche Cons. St., Sez. I, n. 5469/2012; Sez. II, n. 1518/2016).

Va poi rilevato che, in assenza di un potere di regolazione delle spese, osta alla possibilità di adottare statuizioni di condanna al pagamento del contributo unificato anche la natura tributaria dello stesso, la quale esclude in materia la giurisdizione del giudice amministrativo (e, di conseguenza, ex art. 7, comma 8 del c.p.a., l’ammissibilità del ricorso straordinario); evidenziandosi in proposito che la giurisprudenza (cfr. Cass. civ., S.U., 20-2-2020, n. 4315; Cons. Stato, V, 4-5-2020, n. 2785; Cons. Stato, IV, 21-10-2019, n. 7142; Cons. Stato, V, 13-3-2019, n. 1670) ha chiarito che le controversie relative sia alla spettanza che alla misura del contributo unificato rientrano nella giurisdizione del giudice tributario ai sensi del d.lgs. n. 546 del 1992.

Non vi è comunque alcuna limitazione del diritto di difesa e della tutela giurisdizionale, ben potendo le ragioni del privato trovare piena ed adeguata tutela dinanzi al giudice tributario, fornito della giurisdizione in materia.

Ulteriori considerazioni militano in favore dell’inammissibilità della domanda per il reintegro del contributo unificato. Esse sono state, da ultimo, percorse da questa Sezione con il parere n. 118/2021:

«La normativa disciplinatrice del contributo unificato è contenuta nel DPR 30 maggio 2002, n. 115, recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia” ed, in particolare nella Parte II (Voci di spesa), al Titolo I, rubricato “Contributo unificato nel processo civile e amministrativo”.

L’articolo 9 dispone che “E’ dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, e nel processo amministrativo, secondo gli importi previsti dall’articolo 13 e salvo le esenzioni previste dall’articolo 10”.

L’articolo 13, rubricato “Importi”, disciplina, al comma 6-bis, la misura della somma a tale titolo dovuta per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato; in particolare, per quanto di interesse nella presente sede, la lettera e) prevede che “in tutti gli altri casi non previsti dalle lettere precedenti e per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nei casi ammessi dalla normativa vigente, il contributo dovuto è di euro 650”.

Rilevante è, poi, la disposizione del successivo comma 6-bis.1., a mente del quale “Gli importi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 6-bis sono aumentati della metà ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax, ai sensi dell’articolo 136 del codice del processo amministrativo…ovvero quando la parte ometta di indicare il codice fiscale nel ricorso. L’onere relativo al pagamento dei suddetti contributi è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. Ai fini predetti, la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza…”.

Dal combinato disposto delle richiamate previsioni normative si desume che il contributo unificato è dovuto anche per il caso di proposizione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e che lo stesso viene corrisposto dal soggetto che propone il ricorso.

Deve, peraltro, essere verificato se trovi applicazione anche per il ricorso straordinario la regola in base alla quale il relativo onere è a definitivo carico della parte soccombente.

La Sezione ritiene di dare al quesito risposta negativa.

Invero, la disposizione prevede che lo stesso “è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche in caso di compensazione giudiziale delle spese…”.

L’inciso “giudiziale” ed il riferimento all’istituto della compensazione delle spese lasciano intendere che la norma trovi applicazione solo per le ipotesi nelle quali è previsto l’istituto delle spese e della loro regolazione da parte dell’organo decidente.

Ciò, come sopra visto, è possibile solo nei procedimenti giurisdizionali e non anche nel procedimento che si instaura con il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che resta pertanto escluso dall’applicazione della suddetta regola dell’onere a definitivo carico della parte soccombente.

Rilevante, ai fini della non applicabilità della disposizione in materia di gravame straordinario, è poi l’indicazione del tipo di provvedimento dal quale dedurre la situazione di soccombenza della parte.

Il richiamato comma 6-bis.1. prevede che, al fine della individuazione del soggetto sul quale grava in via definitiva l’onere del contributo unificato, “la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza”.

Vi è, dunque, riferimento alla “sentenza”, la quale è un tipico provvedimento del giudice, proprio dei procedimenti giurisdizionali, non rinvenibile nel ricorso straordinario, il quale viene deciso con un decreto del Presidente della Repubblica e previo parere del Consiglio di Stato in sede consultiva.

I sopra esposti elementi letterali inducono, pertanto, a ritenere che, in assenza di espresse previsioni normative inequivocabilmente riferite anche al ricorso straordinario, la regola della soccombenza, ai fini del definitivo carico del tributo, possa operare solo per i procedimenti giurisdizionali.

Né risulta in senso contrario dirimente l’indicazione della lettera e) del comma 6-bis, contenuta nella prima parte della disposizione [la lettera e) prevede l’importo del contributo unificato dovuto per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica], nel senso che il rinvio ai “suddetti contributi” (e, dunque, anche alle previsioni della lettera e), operato nel secondo periodo del comma 6-bis.1., debba far ritenere applicabile la regola della soccombenza anche in materia di ricorso straordinario.

Vi è, invero, che la richiamata lettera e) non contempla in via esclusiva l’importo del contributo dovuto per il ricorso straordinario, ma, con previsione residuale, si riferisce anche “a tutti gli altri casi non previsti dalle lettere precedenti”, onde la regola della soccombenza, limitata alla sola ipotesi di procedimenti che si concludono con sentenza, ben può avere un senso come riferita ai soli procedimenti tipicamente giurisdizionali rientranti nelle previsioni della lettera e) diversi dal ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

D’altra parte, l’espresso riferimento normativo alla richiamata lettera e) non riguarda direttamente la regolazione del contributo unificato in caso di soccombenza, ma la distinta e specifica disposizione secondo cui “gli importi…sono aumentati della metà ove il difensore non indichi il proprio indirizzo di posta elettronica certificata e il proprio recapito fax…ovvero qualora la parte ometta di indicare il codice fiscale nel ricorso”.

In disparte quanto sopra evidenziato, la Sezione osserva che comunque la regola del definitivo carico dell’onere del contributo sulla parte soccombente non può operare nel caso di definizione del contenzioso in rito.

Invero, la previsione del comma 6-bis.1. opera solo in caso di soccombenza, che si determina con il passaggio in giudicato della sentenza.

L’utilizzo del termine “soccombenza” esprime la presenza di una pronuncia sul merito del ricorso, in termini di accoglimento ovvero di rigetto della domanda proposta.

La regola della soccombenza, ai fini del definitivo carico del contributo unificato, non trova, pertanto, applicazione nei casi in cui la controversia sia definita in rito.

In tali ipotesi, invece, il contributo unificato resta a carico della parte ricorrente, la quale, come previsto dall’articolo 9, è tenuta a versarlo al momento della presentazione del ricorso.

Invero, nella decisione in rito non vi è soccombenza del soggetto diverso da quello che ha proposto il ricorso, ma il rilievo di ragioni ostative che, incidendo sull’ammissibilità ovvero sulla procedibilità del gravame, impediscono l’assunzione di una pronuncia sul merito dello stesso.

L’inapplicabilità della regola del definitivo carico del contributo in capo a soggetto diverso da quello che ha proposto il ricorso in ipotesi di decisioni in rito è, inoltre, confermata dalla complessiva lettura dell’articolo 6 del DPR n. 115 del 2002 e, in particolare, dai contenuti del comma 1-quater.

Questo prevede che “Quando l’impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l’ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, a norma del comma 1-bis”.

La norma, pur riferendosi espressamente ai giudizi di impugnazione ed al versamento di un importo ulteriore, sempre comunque a titolo di contributo unificato, rispetto alla somma originariamente versata all’atto di proposizione del gravame, esprime comunque il principio che la pronuncia di inammissibilità ovvero di improcedibilità lasciano a carico del ricorrente l’onere del tributo del quale in questa sede si controverte; confermando, pertanto, che nella specie non è possibile configurare una soccombenza dell’altra parte e, di conseguenza, trasferire su questa il relativo importo».

La domanda di reintegro del contributo unificato è quindi inammissibile.

7. L’oggetto del ricorso straordinario è costituito dal provvedimento con cui il sindaco di Ivrea ha revocato l’incarico di vicesindaco e di assessore, con le relative deleghe, ricoperto dalla ricorrente.

Il provvedimento impugnato è da ricondurre agli atti di alta amministrazione.

Non va infatti confuso con l’atto politico. Quest’ultima categoria, i cui confini possono in alcune ipotesi risultare contigui con quelli dell’atto di alta amministrazione, era già prevista dall’articolo 31 del testo unico n. 1054 del 1924 ed è ora evocata dall’art. 7, comma 1, secondo periodo, c.p.a. (Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico). Essa è caratterizzata da due profili: il primo di carattere soggettivo (dovendo provenire l'atto da organo di pubblica amministrazione, seppure preposto in modo funzionale e all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e il secondo di natura oggettiva (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione) (v. Cons. St., Sez. V, n. 16/2017).

La stessa Cassazione ha già avuto modo, in passato, di affermare che: il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della amministrazione pubblica (art. 113 Cost.) ha portata generale e coinvolge, in linea di principio, tutte le amministrazioni anche di rango elevato e di rilievo costituzionale; le deroghe a simile principio debbono essere ancorate in norme di carattere costituzionale; si suole in proposito richiamare la categoria degli atti politici previsti dal R.D. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 31; la dottrina è concorde nel ritenere che questi atti, emanati da organi appartenenti al Governo dello Stato, non sono inquadrabili tra gli atti materialmente amministrativi (Cass., sez. un., 25 giugno 1993, n. 7075; cfr. anche Cass., sez. un., 25 giugno 1993, n. 7075; Cass., 10 giugno 2004, n. 11019; Cass. SS.UU. n. 11623-2006; v. anche Consiglio St. Sez. IV, n. 1397 del 12.3.2001 e n. 217 del 29.9.1996).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato si è orientata in un senso estremamente rigoroso e restrittivo nella delimitazione della categoria degli “atti politici”, di cui va sottolineata la natura eccezionale e derogatoria rispetto ai fondamentali principi in materia di diritto di azione e giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive, ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost. (v. Cons. St., Sez. IV, n. 6083/2011). In tal senso ha considerato in alcune occasioni infondata la prospettazione della inimpugnabilità degli atti gravati in quanto di natura asseritamente "politica" (v. ad es. Cons. St., Sez. V, n. 6094/2009).

La giurisprudenza ha volta a volta delimitato la categoria dell’atto politico (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209), conferendo, al contempo, i caratteri dell’alta amministrazione agli atti ove non vengano in rilevo supremi ed unitari compiti statali, bensì interessi più puntuali e contingenti. L’ampliamento dell’area dell’alta amministrazione è volto ad estendere il numero degli atti sindacabili dal giudice e dunque a garantire la tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive coinvolte. «Se, sinteticamente, gli atti politici costituiscono espressione della libertà (politica) commessa dalla Costituzione ai supremi organi decisionali dello Stato per la soddisfazione di esigenze unitarie ed indivisibili a questo inerenti e sono liberi nella scelta dei fini, mentre gli atti amministrativi, anche quando sono espressione di ampia discrezionalità, sono comunque legati ai fini posti dalla legge, non può certo riconoscersi natura di atto politico alla nomina degli assessori […] Infatti, pur nell’ambito di una pluralità di ordinamenti giuridici integrati, ma autonomi, è stato ribadito che il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti dell’Amministrazione pubblica (art. 113 Cost.) ha portata generale e coinvolge, in linea di principio, tutte le Amministrazioni anche di rango elevato e di rilievo costituzionale. Per cui le deroghe a simile principio debbono essere ancorate a norme di carattere costituzionale […] Non è quindi soggetto a controllo giurisdizionale solo un numero estremamente ristretto di atti in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico; atti che non sarebbe corretto qualificare come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del Giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri, il che certo non si verifica nel caso di specie» (Cons. St., Sez. V, n. 4502/2011).

Anche la Corte costituzionale (v. sentenza n. 81/2012 e, in precedenza, n. 339/2007) ha sottolineato come gli spazi della discrezionalità politica trovino i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto.

Al contrario, gli atti di alta amministrazione, seppure espressione di ampia discrezionalità, sono comunque soggetti, ex art. 113 Cost., al sindacato giurisdizionale. Rispetto ad essi va rimarcata la rilevanza tendenzialmente residuale dell'atto politico. (cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 6083 del 2011). Per ravvisare il carattere politico di un atto, al fine di sottrarlo al sindacato del giudice, occorre che sia impossibile individuare un parametro giuridico (sia norme di legge, sia principi dell'ordinamento) sulla base del quale svolgere il sindacato giurisdizionale (Cass. SS.UU. n. 18829-2019).

Ciò che importa ai fini dell’impugnabilità dinanzi al giudice amministrativo non è tanto la natura intrinsecamente “politica” o meno dell’atto quanto la sussistenza o meno di un vincolo giuridico posto all’esercizio del potere discrezionale. In questi termini, l’impugnabilità dell’atto – e la sua qualificazione come “atto di alta amministrazione” – è la regola, a fronte della quale, proprio in ragione della pienezza della tutela giurisdizionale assicurata dalla Costituzione, la qualificazione dell’atto politico assume una dimensione residuale ed eccezionale (sebbene non soggetta a una definitiva tipizzazione), espressione di un potere diverso da quello amministrativo, direttamente riconducibile a funzioni disciplinate dalla Costituzione.

Delimitata, nei termini restrittivi accennati, l’area della insindacabilità propria dell’atto politico, ne risulta la sindacabilità degli atti di alta amministrazione, di regola adottati dall’organo politico in presenza di un rapporto fiduciario, quale primo momento attuativo, anche se per linee generali, dell’indirizzo politico a livello amministrativo. A differenza dell’atto politico, esso esprime una *potestas* vincolata nel fine e soggetta al principio di legalità (Cons. St., Sez. V, n. 209/2007).

8. Occorre tuttavia precisare quale possa essere lo spazio consentito al giudice nell’esercizio del sindacato di legittimità su tali atti.

Gli atti di alta amministrazione configurano una *species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi e soggiacciono pertanto al relativo regime giuridico, ivi compreso il sindacato giurisdizionale, sia pure con talune peculiarità connesse alla natura spiccatamente discrezionale degli stessi. Infatti, al controllo del giudice non può essere riconosciuta la stessa ampiezza di quello esercitato in relazione ad un qualsiasi atto amministrativo, ma si appalesa meno intenso e circoscritto alla rilevazione di manifeste illogicità formali e procedurali. La stessa motivazione assume connotati di semplicità e il sindacato del giudice risulta complessivamente meno intenso ed incisivo. Attività politica e attività di alta amministrazione sono intrecciate e non sempre distinguibili, essendo entrambe connotate da un alto tasso di fiduciarietà (cfr. Cons. St., Sez. V, n. 209/2007).

Le Sezioni Unite della Cassazione, in relazione agli atti di alta amministrazione, hanno affermato (Cass. S.U. n. 9687 del 2013) che il sindacato giurisdizionale di legittimità del Consiglio di Stato ha natura estrinseca e formale, esso si esaurisce nel controllo del vizio di eccesso di potere nelle particolari figure sintomatiche dell'inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o mancanza di motivazione, e non si estende all'esame diretto e all'autonoma valutazione del materiale tendente a dimostrare la sussistenza dei relativi presupposti. Pertanto, le decisioni del giudice amministrativo sarebbero viziate da eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, quando tale giudice, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e sconfinando nella sfera del merito, istituzionalmente riservato alla pubblica amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'Amministrazione, così esercitando una giurisdizione di merito in situazioni che avrebbero potuto dare ingresso soltanto a una giurisdizione di legittimità (dunque, all'esercizio di poteri cognitivi e non anche esecutivi) o esclusiva o che comunque ad essa non avrebbero potuto dare ingresso (Cass. S.U. n. 23302 del 2011; n. 11380 del 2016; n. 26183 del 2016; n. 4395 del 2017; n. 11986 del 2017; n. 32175 del 2018, Cass. SS.UU. n. 18829-2019).

E’ infine di tutta evidenza che gli argomenti esposti sono del tutto riferibili anche al rimedio giustiziale, tenuto conto della sua vocazione giurisdizionale.

9. Occorre adesso verificare in quale modo i principi appena richiamati siano riferibili alla fattispecie oggetto dell’odierno ricorso straordinario.

La nomina e la revoca degli assessori comunali è disciplinata dall’art. 46 TUEL (testo unico degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267/2000), in base a cui: il sindaco nomina, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della Giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne dà comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione (comma 2); il sindaco può revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al consiglio (comma 4).

Nel caso di specie, l’atto di revoca impugnato richiama espressamente la “necessità di garantire il regolare e coordinato svolgimento dell’attività amministrativa della Giunta comunale” e rileva come “tale necessità non abbia trovato rispondenza nella gestione delle deleghe conferite”.

E’ dunque da rilevare che la revoca della nomina della ricorrente è compiutamente motivata in ordine alle ragioni di natura politica che hanno fatto venir meno il rapporto di piena fiducia tra assessore e sindaco (cfr. Sez. I, n. 3161/2019).

10. Per un verso non si può dubitare che l’atto di revoca costituisca atto di alta amministrazione ed è conseguentemente da escludere che costituisca una forma di atto politico cui possa essere applicato l’art. 7, comma 1, ultimo periodo, c.p.a., in base a cui non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico (in precedenza, come si è detto, v. art. 31 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato).

E’ peraltro da ritenere che, in linea con consolidata giurisprudenza, la revoca degli assessori comunali rientri nella piena scelta discrezionale del sindaco, caratterizzandosi per il rapporto di fiducia fra il sindaco medesimo e le persone degli assessori, destinati a collaborare con lui nell’amministrazione dell’ente anche come delegati, assegnati ai vari assessorati. Pur non avendo natura politica, in quanto sottoposto alle prescrizioni di legge ed eventualmente degli statuti e dei regolamenti, la valutazione degli interessi coinvolti nella revoca di un assessore è rimessa in via esclusiva al sindaco. Il giudice amministrativo, sfornito del sindacato di merito, non può che prendere in considerazione, nel sindacato di legittimità, i profili formali, quali la violazione di specifiche disposizioni normative, evidenti abnormità del provvedimento sindacale o il suo carattere discriminatorio (v. Cons. st., Sez. V, n. 4057/2012; Sez. V, n. 2015/2017).

Da tale presupposto deriva la conseguenza che la revoca degli assessori non può essere assoggettata alle regole sostanziali e procedimentali che caratterizzano la generalità degli atti amministrativi. In particolare, non debbono essere soddisfatti requisiti particolarmente severi e analitici nella motivazione dell’atto, potendosi questa basarsi su valutazioni di opportunità politico-amministrativa, quali il venir meno del rapporto fiduciario, rimesse in via esclusiva al sindaco nei loro contenuti.

Come questa Sezione ha già avuto modo di sottolineare, “il provvedimento di revoca dell’incarico di un singolo assessore [previsto] dall’art. 46, comma 4, del testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 può basarsi sulle più ampie valutazioni di opportunità politico-amministrativa rimesse in via esclusiva al Sindaco, e segnatamente anche su ragioni afferenti ai rapporti politici all’interno della maggioranza consiliare e sulle sue ripercussioni sul rapporto fiduciario che deve sempre permanere tra il capo dell’amministrazione e il singolo assessore”… “la motivazione dell'atto di revoca può anche rimandare esclusivamente a valutazioni di opportunità politica e il sindaco ha solo l'onere formale di comunicare al Consiglio comunale la decisione di revocare un assessore, visto che è soltanto quest'ultimo organo che potrebbe opporsi, con una mozione di sfiducia, all'atto di revoca” (Consiglio di Stato, Sez. I, n. 2859/2019; n. 3161/2019; in termini analoghi, in precedenza, Cons. St., Sez. I, nn. 2743/2013, 4970/2013).

Spetta al sindaco valutare la sussistenza di esigenze di carattere generale, che investano anche i rapporti tra le forze politiche, quelle relative all’efficienza dell’azione amministrativa e, non ultime, quelle che investono l’indebolimento del rapporto fiduciario tra il vertice dell’amministrazione e uno degli assessori.

Tuttavia, come si è già suggerito, il giudice amministrativo non può spingersi oltre un controllo estrinseco e formale e verificare la congruità dei motivi addotti a sostegno della revoca o sindacare le ragioni di opportunità politico-amministrativa. Non si tratta infatti di un tipico provvedimento sanzionatorio bensì della revoca di un incarico fiduciario (v. in argomento Cons. St., Sez. V, n. 209/2007; n. 803/2012).

11. Tanto meno è necessaria la preventiva comunicazione di avvio del procedimento per la revoca. La legge infatti (art. 46, comma 4, del TUEL) richiede, per la revoca, solo una comunicazione al Consiglio, per notizia dell’evento e per debita conoscenza della composizione della giunta. Certamente, il Consiglio può poi trarre tutte le conseguenze dalla comunicazione suddetta, ma ciò esula dai presupposti e dagli effetti della revoca. Inoltre, non si può dimenticare che l’istituto dell’avvio del procedimento riguarda i rapporti tra l’Amministrazione e gli amministrati, non i rapporti tra gli organi dell’Amministrazione.

Il procedimento di revoca in questione - la cui specialità è data dalla richiamata disposizione dell’art. 46, comma 4, del TUEL - non soggiace quindi all’obbligo della previa comunicazione dell’avvio del procedimento, proprio in considerazione della specifica disciplina normativa vigente in materia. Le prerogative della partecipazione possono essere invocate quando l’ordinamento prende in qualche modo in considerazione gli interessi privati in quanto ritenuti idonei ad incidere sull’esito finale per il migliore perseguimento dell’interesse pubblico. Al contrario, tale partecipazione diventa indifferente in un contesto normativo nel quale la valutazione degli interessi coinvolti è rimessa in modo esclusivo al Sindaco, cui compete in via autonoma la scelta e la responsabilità della compagine di cui avvalersi per l’amministrazione del Comune nell’interesse della comunità locale, con sottoposizione del merito del relativo operato unicamente alla valutazione del consiglio comunale (Cons. St., Sez. V, n.280/2009). Il procedimento in questione, per la sua intrinseca natura, risulta semplificato al massimo e si articola nella valutazione della situazione da parte del sindaco, nella scelta sindacale di modificare la composizione della giunta nell’interesse della comunità locale e nella comunicazione motivata di ciò al consiglio comunale, “senza l’interposizione della comunicazione dell’avvio del procedimento all’assessore assoggettato alla revoca, la cui opinione è irrilevante per la normativa attuale salvo che non venga fatta propria dal consiglio comunale” (cfr., in particolare, Cons. St., Sez. V, n. 209/2007).

12. La specialità del provvedimento in questione non consente neppure l’applicazione dell’istituto della revoca disciplinata dall’art. 21-*quinquies* della legge n. 241/1990, con cui peraltro condivide solo la sopravvenienza di elementi che, nella revoca di un assessore, sono tali da fare venire meno i presupposti del rapporto fiduciario tra sindaco e assessori.

14. In definitiva, la revoca della nomina della ricorrente è compiutamente motivata in ordine alle ragioni di natura politica che hanno fatto venir meno il rapporto di piena fiducia tra assessore e sindaco ed è esente dai vizi dedotti con il ricorso.

15. Ne consegue che, per le ragioni esposte, il ricorso va dichiarato inammissibile con riferimento alla domanda di reintegro del contributo unificato e, per il resto, va respinto.

P.Q.M.

Nei termini di cui in motivazione, esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato in parte inammissibile e in parte respinto, con assorbimento della domanda cautelare.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   |  |  |
|   |  |  |
| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE F/F |  |
| Claudio Tucciarelli | Francesca Quadri |  |
|   |  |  |
|   |  |  |
|   |  |  |
|   |  |  |

IL SEGRETARIO

Maria Grazia Salamone