

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Puglia – Lecce, I Sezione, 12 novembre 1992, n. 464.

Il procedimento di rimozione degli amministratori degli enti locali è caratterizzato da ragioni d'urgenza che giustificano l'assenza della fase partecipativa prevista dall'art. 7 della legge 241/1990.

Omissis.

Diritto. 1) L'impugnato decreto di rimozione viene censurato dalla difesa del ricorrente per ragioni sia attinenti a vizi procedurali, sia relative al merito dell'atto. Con il primo motivo dedotto, infatti, l'interessato sostiene che nel caso di specie doveva trovare applicazione l'art. 7 della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo che così recita: "Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato ..., ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire ...".

Non sussistendo, ad avviso del ricorrente, specifiche ragioni di urgenza, il procedimento volto alla rimozione non poteva prescindere dalla suindicata fase partecipativa.

Il Collegio ritiene opportuno soffermarsi preliminarmente sulla censura di cui sopra, attesi la novità ed il rilievo di massima della questione proposta, che investe un procedimento di particolare delicatezza e dalle molteplici implicazioni. Sul punto questo Tribunale ha già avuto modo di pronunciarsi in sede cautelare, sulla base di considerazioni che si intende qui confermare, sviluppando più diffusamente le argomentazioni allora sinteticamente accennate.

L'art. 40, primo comma, della legge n. 142 del 1990 prevede modalità e condizioni per procedere alla rimozione dei amministratori di enti locali. Il comma successivo dispone che, in attesa della adozione del provvedimento *de quo*, "... il prefetto può sospendere gli amministratori di cui al primo comma qualora sussistano motivi di grave ed urgente necessità". Ad una prima lettura potrebbe ritenersi che tali motivi coincidano con le "particolari esigenze di celerità" a cui fa riferimento l'art. 7 della legge n. 241 del 1990: ove così fosse, si dovrebbe concludere che la fase partecipativa potrebbe legittimamente essere omessa solo nell'ipotesi prevista dal secondo comma dell'art. 40 della legge n. 142 del 1990 e non anche qualora si proceda ai sensi del primo comma. L'esattezza di un simile assunto deve essere, peraltro, valutata in relazione alle finalità perseguite dal procedimento ordinario delineato dal citato art. 40, finalità ad un tempo repressive (di condotte lesive o quantomeno pericolose per l'ordinato svolgersi della vita della comunità locale) e preventive (rispetto al prodursi di ulteriori effetti negativi).

Se così è, ritiene il Collegio che l'azione amministrativa di cui si discute sia sempre e comunque caratterizzata da profili di urgenza che non consentono di provvedere agli adempimenti partecipativi di cui al citato art. 7 della legge n. 241 del 1990.

La circostanza che il legislatore, al secondo comma dell'art. 40 della legge n. 142 del 1990, abbia espressamente previsto la possibilità di una ulteriore cautela in presenza di "motivi di grave ed urgente necessità" deve essere ricollegata ad ipotesi (di natura evidentemente eccezionale) in cui i tempi ordinari della procedura di rimozione (relazione prefettizia – proposta del Direttore generale – adozione del decreto ministeriale ex art. 2 della L. 12 gennaio 1991 n. 13), per quanto celeri, non sono in grado di assicurare il raggiungimento di quelle finalità (repressive ma, in tali casi, soprattutto preventive) che sono proprie dell'istituto e che solo con un intervento immediato (e per sua natura destinato ad essere assorbito dal provvedimento ministeriale che ne è logico sviluppo) possono essere salvaguardate.

In conclusione: il procedimento finalizzato alla rimozione di amministratori di enti locali è per sua natura caratterizzato da ragioni di urgenza sufficienti a giustificare l'assenza della fase partecipativa prevista dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990; allorché tali ragioni assumono carattere di eccezionalità il provvedimento di rimozione può essere preceduto da un intervento prefettizio che, nell'immediato, assicuri la sospensione di predetti amministratori.

Le considerazioni che precedono inducono il Collegio a ritenere infondata la censura sinora esaminata.

2) quanto al merito del ricorso si rileva che le censure dedotte avverso l'impugnato decreto ministeriale investono:

a) i limiti entro (e non oltre) i quali può legittimamente esprimersi il potere discrezionale che l'art. 40 della legge n. 142 del 1990 rimette all'autorità governativa; detti limiti sarebbero stati travalicati nel caso di specie sia dilatando, al di là del consentito, il concetto di ordine pubblico (fino a riprendere il decoro, la dignità, il prestigio

delle cariche pubbliche), sia prescindendo da ogni dimostrazione e motivazione circa la gravità delle ragioni sottese all'adozione del provvedimento *de quo* e la necessaria consequenzialità tra condotta dell'amministratore e pregiudizio per l'ordinato vivere civile;

b) la corretta rappresentazione dei fatti e delle vicende che hanno coinvolto il ricorrente e che sono stati richiamati nell'atto di rimozione.

Le censure di cui *sub a)* involgono questioni, per così dire, di più alto profilo rispetto a quelle richiamate *sub b)*; queste ultime, peraltro, assumono rilievo pregiudiziale rispetto alle prime perché la valutazione di fatti determinati presuppone l'esatta rappresentazione dei medesimi.

Cionondimeno il Collegio ritiene opportuno soffermarsi ad affrontare brevemente, in relazione agli specifici profili che il caso concreto presenta, le tematiche afferenti al concetto di "ordine pubblico" richiamato dall'art. 40 della legge n. 142 del 1990.

Una prima e fondamentale osservazione concerne il carattere dinamico del concetto in esame: l'espressione "gravi motivi di ordine pubblico" di cui alla norma citata si rinvia già nel T.U.L.C.P n. 148 del 1915, ma è evidente che il significato della stessa ha subito ed è inevitabilmente destinato a subire nel tempo modificazioni sostanziali correlate alle vicende storico-politiche ed alle evoluzioni (od involuzioni) della sensibilità sociale.

Così il richiamo alle esigenze di tutela dell'ordine pubblico (cioè dell'ordine sociale quale risulta fissato dal diritto) consente nei regimi autoritari amplissimi margini di intervento repressivo da parte dei poteri costituiti, laddove invece la dialettica tipica dei sistemi democratici ingenera contrapposizioni che possono configurarsi come minaccia solo qualora degenerino in forme di violenza o, comunque, di illegalità.

Con riferimento al caso di specie rileva il Collegio che la qualificazione dei "gravi motivi di ordine pubblico" di cui si discute presuppone l'identificazione, per un verso, di beni e valori sociali aventi rilievo primario i cui pregiudizi potrebbero riflettersi negativamente sullo stesso ordinato vivere della comunità; per altro verso gli elementi di pericolo che possono minacciare detti beni e valori.

In concreto, quanto all'istituto di cui si tratta, attraverso il quale si esprime il controllo governativo sugli organi degli enti locali, può rammentarsi, ad esempio, che nel secondo dopoguerra non infrequente, specie in talune Regioni del Paese, è stato il ricorso a provvedimenti di sospensione e di rimozione adottati nei confronti di sindaci aderenti a quel partito comunista che sosteneva all'epoca posizioni dichiaratamente antisistema. Interventi del genere in atto non sarebbero neppure concedibili, stante il venir meno della suindicata minaccia.

Per contro, in tempi relativamente recenti è andato evidenziandosi un nuovo e gravissimo pericolo per la sopravvivenza stessa del sistema sociale (ancor prima che costituzionale): il degrado delle istituzioni, infiltrate ed inquinate dalla criminalità organizzata, e la delegittimazione delle stesse, conseguente al manifestarsi di fenomeni sempre più diffusi di corruzione e malcostume amministrativo, hanno ingenerato prima nel corpo sociale, poi anche a livello politico e legislativo una reazione di difesa che si è tradotta nell'introduzione di norme tendenti, tra l'altro, a prevenire a reprimere le possibili collusioni tra poteri pubblici e delinquenza. Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni di cui alla L. 19 marzo 1990 n. 55 (art. 15) in tema di sospensione e decadenza di amministratori regionali e locali, poi modificate ed integrate dalla L. 18 gennaio 1992 n. 16 che detta "norme in materia di elezione e nomine presso le Regioni e gli enti locali"; e ancora al D.L. 31 maggio 1991 n. 164 che prevede ipotesi di scioglimento degli organi degli enti locali per contrastare i fenomeni di infiltrazioni e condizionamento mafiosi.

Se l'esigenza dell'ordinamento di dotarsi di strumenti adeguati ad un più elevato livello di scontro con le forze "antisistema" informa la citata produzione normativa, alla medesima *ratio*, cioè alla finalità di garantire la sopravvivenza stessa del sistema anche attraverso il ripristino del necessario rapporto di fiducia tra amministratori e corpo sociale, appare ispirata la tendenza dell'autorità di governo (che in ciò si conforma ad un indiscutibile modo di sentire della pubblica opinione) a ravvisare nella perdita di decoro e di credibilità – quindi nella delegittimazione – del pubblico amministratore profili di minaccia all'ordine pubblico sufficienti a supportare un provvedimento grave qual è la rimozione di un sindaco.

E nulla esclude che in tale giustificata ottica di rinnovata sensibilità verso valori di correttezza e moralità possa costituire ragionevole e congruo presupposto per una valutazione (pur sempre discrezionale) di pericolosità per l'ordine pubblico il richiamo a situazioni penalmente rilevanti ancorché non ancora definite, a condizione che dette situazioni, ritenute suscettibili di pregiudicare l'ordinato svolgersi dei rapporti interni alla collettività comunale, siano identificate nei loro esatti termini.

Omissis.