

La chiave di lettura di questa ottava edizione del *Rapporto – I comuni nel tunnel dell'austerità* – sta nella difficile conciliazione tra la forza propulsiva dell'azione locale – il “front office” della Repubblica, oggi chiamato a realizzare il PNRR – e il ritorno dei cosiddetti “vincoli stupidi”. In un contesto così avverso, quale riequilibrio strutturale è ancora pensabile? Quello che privilegia una spesa militare ormai superiore al 5% del PIL europeo, oppure quello che, ponendo al centro le disuguaglianze sociali e territoriali, impone di dare spazio ai bisogni delle comunità e, con essi, respiro ai governi locali che le rappresentano? Colpisce che persino i Paesi “frugali” abbiano scelto la via del debito: non per costruire scuole, ospedali o politiche di riequilibrio, ma per riempire gli arsenali di armi e droni – prodotti da imprese private, in gran parte americane, che trasformano le guerre in un laboratorio di profitti. E mentre i bilanci crescono, i bersagli si moltiplicano, senza risparmiare persino donne e bambini in fila per un pezzo di pane. In questo scenario desolante, in cui l'Europa sembra avere smarrito la visione del futuro annunciata con il *NextGeneration EU*, per i comuni italiani si impone una linea di resistenza, articolata su più fronti: il rapporto tra comune e beni comuni; la gestione associata delle funzioni; l'opposizione al ritorno dei “vincoli stupidi”; il rafforzamento degli strumenti per governare meglio la macchina amministrativa.

Con scritti di: Romano Astolfo, Pier Paolo Baretta, Francesco Bianchi, Paolo Brambilla, Noemi Ilaria Buonsante, Rosanna Calcagno, Stefano Campostrini, Alessandro Canzoneri, Nicola Caravaggio, Marcello Corvo, Lisa Crosato, Tommaso Dal Bosco, Elena di Carpegna Brivio, Emiliano Di Filippo, Antonio Di Stasio, Fabrizio Fazioli, Andrea Ferri, Andrea Fumagalli, Giaime Gabrielli, Giampiero M. Gallo, Loredana Giani, Alessandro Giordano, Paolo Giovarruscio, Alessandro Grassi, Chiara Grasso, Alessandro Lauro, Caterina Liberati, Eleonora Luciani, Leda Maiello, Edoardo Meneghelli, Francesco Monaco, Andrea Morgia, Maria Teresa Nardo, Emanuele Padovani, Massimo Paradiso, Veronica Pegoraro, Dario Piermarini, Francesco Porcelli, Foscarina Porchia, Giuliano Resce, Pier Marco Rosa Salva, Luciano Sandel, Alceste Santuari, Davide Sartori, Federico Sartori, Lara Scarabelot Pagnan, Achille Taccagni, Pierluigi Vattimo, Patrizia Veciani, Alberto Zanardi, Maristella Zantedeschi.

Marcello Degni

Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio, dirige il master di Pubblica amministrazione e svolge attività accademica nell'Università Ca' Foscari Venezia. È stato Consigliere parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Oltre alla curatela delle precedenti edizioni del *Rapporto*, per Castelveccchi ha pubblicato diversi libri, tra cui il più recente *Il bene pubblico maltrattato* (2024).



€ 80,00

Cover design: BRUNO APOSTOLI

VIII Rapporto
Ca' Foscari
sui
comuni

20
25

VIII Rapporto **Ca' Foscari** sui comuni

20
25

I comuni
nel tunnel
dell'austerità

A cura di
Marcello Degni

C A S T E L V E C C H I

7

Le ricerche che hanno portato alla realizzazione di alcuni dei contributi qui pubblicati hanno ricevuto sostegni e collaborazioni da diversi enti/organizzazioni. In particolare il Centro GSI ha avuto supporti incondizionati da parte di: BFF Bank S.p.A., IFEL-ANCI, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno



Co-curatela a cura di Eleonora Luciani

Alla realizzazione del volume hanno collaborato:

Sofia Goldin, Edoardo Meneghelli,

Foscara Porchia e Lara Scarabelot Pagnan

© 2025 Lit Edizioni s.a.s.

Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.

Via Isonzo 34, 00198 Roma

Tel. 06.8412007

info@castelvecchieditore.com

www.castelvecchieditore.com



Università
Ca' Foscari
Venezia

VIII

Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2025

I comuni nel tunnel dell'austerità

A cura di Marcello Degni

Scritti di

Romano Astolfo, Pier Paolo Baretta, Francesco Bianchi, Paolo Brambilla,
Noemi Ilaria Buonsante, Rosanna Calcagno, Stefano Campostrini,
Alessandro Canzoneri, Nicola Caravaggio, Marcello Corvo, Lisa Crosato,
Tommaso Dal Bosco, Elena di Carpegna Brivio, Emiliano Di Filippo,
Antonio Di Stasio, Fabrizio Fazioli, Andrea Ferri, Andrea Fumagalli,
Giaime Gabrielli, Giampiero M. Gallo, Loredana Giani,
Alessandro Giordano, Paolo Giovarrusco, Alessandro Grassi, Chiara Grasso,
Alessandro Lauro, Caterina Liberati, Eleonora Luciani, Leda Maiello,
Edoardo Meneghelli, Francesco Monaco, Andrea Morgia, Maria Teresa Nardo,
Emanuele Padovani, Massimo Paradiso, Veronica Pegoraro, Dario Piermarini,
Francesco Porcelli, Foscara Porchia, Giuliano Resce, Pier Marco Rosa Salva,
Luciano Sandel, Alceste Santuari, Davide Sartori, Federico Sartori,
Lara Scarabelot Pagnan, Achille Taccagni, Pierluigi Vattimo,
Patrizia Veclani, Alberto Zanardi, Maristella Zantedeschi

Indice

Prefazione	11
<i>Gaetano Manfredi</i>	

Introduzione	13
<i>Stefano Campostrini, Marcello Degni, Andrea Ferri</i>	

PARTE PRIMA: IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1. Il rischio di interrompere un percorso virtuoso	23
<i>Andrea Ferri</i>	
2. Le disposizioni sui comuni per il 2024: il ritorno dei vincoli stupidi e l'assenza di un disegno	34
<i>Eleonora Luciani</i>	
3. PNRR e investimenti territoriali ad un anno e mezzo dalla chiusura del piano	61
<i>Francesco Monaco, Federico Sartori</i>	
4. Fiscalità locale: modelli organizzativi, strategie e soluzioni operative per una gestione efficace delle entrate	81
<i>Alessandro Canzoneri</i>	

PARTE SECONDA: I TEMI DELLA RICERCA

1.	Una valutazione qualitativa del progetto SNAI	103
	<i>Romano Astolfo, Noemi Ilaria Buonsante, Rosanna Calcagno, Alessandro Grassi, Foscara Porchia, Lara Scarabelot Pagnan</i>	
2.	I comuni e la politica sociale	140
	<i>Maristella Zantedeschi</i>	
3.	La co-progettazione quale “piattaforma” giuridica per la definizione e realizzazione di progetti e interventi personalizzati. Un paradigma alternativo alle procedure competitive	148
	<i>Alceste Santuari</i>	
4.	I bacini imbriferi montani al servizio delle comunità	157
	<i>Tommaso Dal Bosco, Veronica Pegoraro</i>	
5.	I comuni nelle regioni a Statuto speciale	
	5.1. L'ordinamento degli enti locali in Friuli Venezia Giulia. Profili di specialità e prospettive di riforma	178
	<i>Pier Marco Rosa Salva</i>	
	5.2. Modelli associativi per la gestione delle funzioni amministrative di livello locale: l'esperienza dei comuni nella Provincia autonoma di Trento	210
	<i>Edoardo Meneghelli, Davide Sartori, Achille Taccagni</i>	
6.	Gli investimenti in capitale umano per una amministrazione più efficiente	228
	<i>Loredana Giani</i>	

PARTE TERZA: IL COMUNE E I BENI COMUNI

1.	Una domanda di ricerca: il nesso tra rinascita municipalista e movimento a favore dei beni comuni esprime una potenza istituyente che si caratterizza come speranza in un'epoca regressiva e reazionaria?	245
	<i>Marcello Degni</i>	
2.	La costituzione monetaria del comune	250
	<i>Antonio Di Stasio</i>	

3.	Banca del comune: moneta come fonte di finanziamento, reddito di base, attività non esternalizzabili, elementi di autonomia <i>Andrea Fumagalli</i>	263
4.	Principio di sussidiarietà (paritario), nell'ottica della sovracomunalità, e principio di gerarchia <i>Elena di Carpegna Brivio</i>	270
5.	Governance e potere dei Commons: la ricchezza sociale prodotta dai Commons nelle realtà territoriali <i>Pierluigi Vattimo</i>	283
6.	Comuni e partecipazione: verso una nuova istituzionalità che parta dal basso <i>Paolo Giovarruscio</i>	317
7.	La forma di governo municipale: imparzialità, buon andamento e "bene comune" alla prova del principio maggioritario <i>Alessandro Lauro</i>	327
8.	Comune, comuni e comunità. Il caso delle edicole <i>Paolo Brambilla</i>	335
9.	Ampliare il Comune. Poveglia per Tutti: una pratica partecipativa e di costruzione di comunità per restituire alla città un bene demaniale abbandonato <i>Leda Maiello, Patrizia Veciani</i>	361

PARTE QUARTA: MODELLI PREDITTIVI DELLA CRITICITÀ DEI COMUNI

1.	Le criticità del quadro normativo vigente e l'esigenza di una sua radicale modificazione <i>Marcello Degni</i>	369
2.	Modellazione del distress finanziario con il Machine Learning: il Progetto MoDi della Corte dei conti <i>Giampiero M. Gallo, Dario Piermarini</i>	376
3.	Le variabili organizzative delle crisi finanziarie: un'indagine sugli enti locali dell'area metropolitana di Roma <i>Marcello Corvo, Emiliano Di Filippo</i>	402

4.	Criticità finanziarie nei Comuni: che potere predittivo hanno gli indicatori deficitari?	418
	<i>Nicola Caravaggio, Giuliano Resce</i>	
5.	La previsione della sofferenza finanziaria degli enti locali nel contesto internazionale: una Literature Review Strutturata	436
	<i>Francesco Bianchi, Lisa Crosato, Caterina Liberati</i>	
6.	Corsi e ricorsi: la finanza comunale dissestata e l'Inchiesta parlamentare del 1909	458
	<i>Massimo Paradiso</i>	
7.	Il ruolo della carenza di risorse tra i fattori determinanti delle crisi finanziarie dei comuni italiani	469
	<i>Emanuele Padovani, Francesco Porcelli, Alberto Zanardi</i>	

PARTE QUINTA: LA CRITICITÀ FINANZIARIA

1.	La criticità finanziaria dei comuni italiani: i casi del 2024, la variazione dello stock, le procedure attive	485
	<i>Nicola Caravaggio, Marcello Degni, Giaime Gabrielli, Alessandro Giordano, Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia</i>	
2.	Un nuovo modello di relazioni nei rapporti Stato Enti Locali: il Patto per Napoli	927
	<i>Pier Paolo Baretta</i>	
3.	La composizione del risultato di amministrazione nei Comuni in dissesto	950
	<i>Maria Teresa Nardo</i>	
4.	Lo sviluppo della Banca Dati Ca' Foscari sui Comuni	975
	<i>Romano Astolfo, Giaime Gabrielli, Edoardo Meneghelli, Andrea Morgia, Luciano Sandel</i>	
5.	Il supporto ai comuni in criticità finanziaria: un bilancio del progetto IFEL in convenzione con MEF-RGS-MINT	989
	<i>Chiara Grasso, Fabrizio Fazioli, Eleonora Luciani, Foscara Porchia</i>	

Bibliografia	1003
Indice di tabelle, grafici e figure	1131
Indice dei nomi	1141
Indice dei Comuni	1149
Sigle e abbreviazioni	1159
Gli autori	1165

7. La forma di governo municipale: imparzialità, buon andamento e “bene comune” alla prova del principio maggioritario

Alessandro Lauro

Il presente contributo si focalizza sulla forma di governo municipale come configurata in Italia, ovviamente tenendo ben presente quale è la domanda introduttiva di questo seminario.

Per farlo, pare necessario spendere qualche osservazione sulla natura *incipiente* dell'ente comunale, natura talvolta ambigua non solo nell'esperienza italiana¹. Da un lato abbiamo la visione del comune come comunità o, *rectius*, come ente esponenziale di una comunità, insediata su un dato territorio². In questo senso, il comune come comunità è il primo agglomerato politico della Repubblica, il primo scalino che inserisce il cittadino in una sua dimensione sociale e politica più ampia³.

Dall'altro lato, il comune resta un ente politico-amministrativo a configurazione legale: è la legge che ha disegnato una certa struttura del sistema di governo comunale.

Occorre premettere che, ad avviso di chi scrive, non si possono concepire questi due volti come antitetici; tuttavia, è opportuno non idealizzare il primo, cioè il comune come comunità, senza considerare il secondo, cioè come il comune è organizzato dal punto di vista della struttura del potere, domandandosi

1 Piuttosto significativo è il dato normativo contenuto nel Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) rispetto alle ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco: nell'art. 50, comma 5, esse sono adottate “*quale rappresentante della comunità locale*”, mentre nell'art. 54, comma 4, il Sindaco agisce “*quale ufficiale del Governo*”.

2 È sempre suggestivo ricordare che in latino *territorium* significa letto di terra, una culla dove un gruppo di persone è insediato. Sul punto si vedano le riflessioni più recenti di Madalena P., *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli, Milano, 2014. Nella letteratura giuridica classica un riferimento d'obbligo è a Santi Romano, il quale si occupò proprio del valore del territorio, come elemento indissolubile dell'esistenza dello Stato, nella monografia dedicata all'ordinamento comunale: Romano S., *Il Comune. Parte generale*, in Trattato di diritto amministrativo di Vittorio Emanuele Orlando, vol. II, pt. 1, SEL, Milano, 1908, p. 663.

3 L'immagine è tratta da Mortati C., *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, E.R.I., Torino, 1963, p. 83 che definisce le formazioni sociali come “*gli scalini che, per gradi successivi, fanno ascendere a visuali sempre più ampie*”. Non pare arduo riconoscere nel comune-comunità una di questi gradini intermedi verso la partecipazione piena nella vita politica, economica e sociale del Paese.

se questa struttura del potere risponde effettivamente all'idea o all'ideale di comunità.

Questi due corpi del comune convivono un po' come il famoso Dottor Jekyll e Mister Hyde del racconto di Stevenson: quando appare l'uno in tutto il suo splendore, l'altro tende a sparire e viceversa.

Lo possiamo spiegare partendo dal comune come comunità: in più di un'esperienza costituzionale, (non solo in Italia, ma anche in Spagna, Germania e Francia) c'è un'idea di garanzia costituzionale dell'ente comunale: il comune si configura come un ente necessario per volontà del costituente e in più di un ordinamento è forte l'idea che il comune, in quanto comunità politica organizzata che si autoidentifica rispetto ad un insieme più generale e complesso, preesista allo Stato ed è grazie a questa natura di proto-comunità politica che merita una particolare tutela. Tutela che in alcuni casi è portata al massimo livello, con la possibilità per gli enti locali di adire il giudice costituzionale, come ad esempio in Germania.

A tal proposito è utile richiamare due esempi significativi.

Il primo è tratto dall'esperienza francese, il che lo rende particolarmente significativo dato che la Francia è sempre evocata come esempio di Stato unitario, centralista e accentratore per eccellenza, dove si livellano le differenze in nome di un'identità nazionale che si vorrebbe monolitica. Ebbene, in Francia sin dalla *Loi Municipale* del 5 aprile 1884 è consacrata la clausola di competenza generale a favore dei comuni, in base alla quale il consiglio comunale regola con deliberazione gli affari del comune⁴. È una clausola che in realtà si rivela estremamente significativa perché consacra l'idea che il comune è, appunto, una comunità politica istituzionalmente ed autonomamente organizzata attorno ad un suo organo rappresentativo, deliberativo, pluralista, eletto dai membri di quella comunità e titolato a decidere sulle scelte fondamentali dell'esistenza locale.

Questa clausola ha dato origine, prima nella giurisprudenza amministrativa, poi con il susseguirsi delle Costituzioni, anche nella giurisprudenza costituzionale francese, al principio di libera amministrazione delle collettività territoriali⁵, un principio che è considerato addirittura un diritto di libertà del comune, tant'è che, da un lato, il *Conseil d'Etat* accetta i cosiddetti *référé-liberté*, quindi accetta di concedere delle misure cautelari in nome di una tutela di un diritto

4 Formalmente si tratta *Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale*. L'art. 61 della legge stabiliva: "*Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune*".

5 Il *Conseil constitutionnel* affermò il valore costituzionale del principio nella *décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979*. Sul punto, *ex plurimis*, Bacoyannis C., *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Economica-PUAM, Parigi, 1993, nonché Border-Kaydel E., *Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence du Conseil d'État*, in «*Annales de droit*», n. 10/2016.

fondamentale⁶. Dall'altro lato, il *Conseil constitutionnel* ha riconosciuto che questa libera amministrazione, poi consacrata nell'art. 72 della Costituzione dalla revisione del 2003, costituisca una libertà garantita dalla Costituzione, rendendolo dunque azionabile come parametro nel caso di questioni incidentali di legittimità costituzionale⁷. È un esempio importante da evocare dacché consacra ed associa all'organizzazione comunale l'idea della libertà comunitaria: cioè la comunità che ha diritto a gestirsi autonomamente, ovviamente nei limiti di ciò che è di sua competenza.

Il secondo esempio invece lo traiamo dal nostro ordinamento italiano e può rappresentare un *trait-d'union* fra le due anime del comune perché appunto inerte alle fondamentali funzioni amministrative dell'ente. Si tratta di quanto sancito dalla sentenza n. 179 del 2019, in materia di funzioni pianificatorie urbanistiche dei comuni, che è stata particolarmente osservata da chi appunto si occupa di diritto agli enti locali⁸. Questa sentenza si rivela essenziale dal punto di vista dei principi teorici e anche dogmatici, perché la Corte censura una legge regionale lombarda in materia edilizia, poiché conculcava in maniera intollerabile le funzioni pianificatorie dei comuni in ambito urbanistico. Ciò significa che il giudice costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di un nucleo intangibile di funzioni⁹, ricavato addirittura dalla tradizione legislativa italiana prerepubblicana, quindi dalla Legge urbanistica del 1942, ma addirittura ricondotta anche a dati normativi del Regno ancora più risalenti, come la Legge del 1865, che creò il piano regolatore comunale, assegnando al comune detta funzione¹⁰. In queste affermazioni si vede una continuità, ma forse anche uno sviluppo più netto rispetto a quanto affermato in passato dalla Corte sull'autonomia comunale¹¹.

6 Il *référé-liberté* è una procedura d'urgenza che consente al giudice amministrativo francese di sospendere un atto amministrativo che violi un diritto o libertà fondamentale. La sua disciplina è contenuta all'art. L. 521-2 del *Code de justice administrative*. Nel caso della libera amministrazione delle collettività territoriali caso di riferimento è CE, 24 gennaio 2002, n. 242128, *Commune de Beaulieu-sur-Mer contre ministre de l'Intérieur*.

7 Decisione n. 2011-210 QPC del 13 gennaio 2012.

8 A commento della sentenza n. 179 del 2019 si veda Falletta P., *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 4/2019, p. 2094 ss.

9 Gorlani M., *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in «Le Regioni», n. 4/2019, p. 1115 ss.

10 Punto 12.4 *Cons. Dir.*: «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale».

11 Si fa riferimento, in particolare, alle sentenze n. 83 e 286 del 1997. Giova riprendere due passaggi salienti della prima: «il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e

Da qui emerge che l'ente comunale (e comunitario) è l'unico competente ad organizzare lo sviluppo urbanistico del suo territorio, salvo direttive superiori poste a garanzia di interessi super-locali.

Se volessimo sintetizzare, potremmo affermare che il comune-comunità è una rivendicazione di libertà dei territori di gestione della casa comune, e a questi va conseguentemente garantita una quota di potere per assicurare una libertà che da sola sarebbe vuota.

Veniamo qui al secondo volto del comune, cioè all'ente politico, ovvero la manifestazione legale di come si organizza il potere all'interno della comunità. La questione è meno scontata di quello che potrebbe sembrare, perché è bellissimo affermare la libertà delle comunità locali, ma non bisogna perdere di vista come in concreto questa libertà sia organizzata nelle forme istituzionali che si immaginano democratiche. In effetti occorre vigilare giacché la prima anima del comune, il comune-comunità, potrebbe arrivare ad essere annichilita dalla seconda.

Ora, pensiamo all'esempio estremo del podestà fascista: di per sé non faceva sparire l'idea dell'ente locale e di una comunità con un suo capo, ma ovviamente era sparita la libertà di governo autonomo della comunità. È un esempio estremo che però dimostra come vadano ben ponderate le scelte istituzionali per garantire, ammesso che lo si voglia fare, l'idea della libertà locale.

Venendo a un esempio meno estremo, la domanda che si pone è se e come il modello legale, previsto dal Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), della forma di governo comunale ad elezione diretta del sindaco e a prevalenza sindacale sull'organo consigliare, si concilia con il primo volto del comune. In Italia si è scelto un assetto di governo unico¹², con elezione diretta del sindaco abbinata ad un corposo premio di maggioranza per assicurare, salvo il caso famoso dell'a-

alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere. Si tratta invece di un potere che ha il suo diretto fondamento nell'art. 128 della Costituzione [...] Attesa la pervasività del valore costituzionale coinvolto [il principio autonomistico dell'art. 5, ndr], la garanzia delle comunità territoriali minori non può subire, nel suo nucleo essenziale, significative alterazioni quando, anziché il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali ove sono presenti competenze regionali (e provinciali) esclusive". A commento della sentenza si veda Esposito M., *Autonomia comunale e governo del territorio*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 2/1997, p. 824 ss., nonché nella stessa sede Groppi T., *Principio costituzionale di autonomia locale e regioni a statuto speciale: la Corte individua limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?*, p. 811 ss.

12 Per un tentativo comparatistico di dimostrare questa affermazione si veda, volendo, Lauro A., *Esecutivi locali e legittimazione democratica nel diritto comparato*, in «Italian Paper on Federalism», n. 3/2024, p. 103 ss.

natra zoppa (art. 73, comma 10 TUEL), una conforme maggioranza dell'organo assembleare.

In questa configurazione il Consiglio di Stato, spesso sollecitato dal contenzioso elettorale locale, in varie occasioni ha fatto riferimento alla circostanza che il sistema di governo comunale sia improntato al principio maggioritario¹³. Ora, in realtà non è chiaro cosa si debba intendere per principio maggioritario: è possibile capirlo solo se si analizza un po' la storia repubblicana e la storia dei dibattiti sulla riforma delle nostre istituzioni, con particolare riferimento al momento storico, i primi anni Novanta, in cui fu adottata la riforma del sistema di governo comunale.

A ben vedere, questo principio maggioritario, più che un principio in senso giuridico, è in fondo un'aspirazione ideale ad un modello specifico di democrazia: una democrazia competitiva, immediata, connotata dal bipolarismo politico. Si tratta di un modello non spontaneo e nemmeno indotto, ma di un modello imposto. Lo si ricava dal fatto che non vi si arriva tramite una semplificazione favorita dalla legge elettorale, ma si impone un modello istituzionale a cui si abbina un sistema elettorale: c'è un sindaco con la sua maggioranza, e non viceversa. Alla fine, e lo ammette anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁴, il principio maggioritario si condensa in questo: nell'esistenza del premio di maggioranza che trasforma la più forte minoranza, appunto, in maggioranza, grazie al traino del voto monocratico e diretto per il sindaco, con la sola particolare eccezione della doppia clausola negativa che configura la cosiddetta "anatra zoppa"¹⁵.

Come anticipato, questa configurazione non trova nessuna corrispondenza nelle democrazie a noi vicine. In alcuni casi esistono sindaci eletti, ad esempio nel Regno Unito ed in Germania, ma l'elezione diretta del sindaco non è mai abbinata, dal punto di vista degli effetti, all'elezione dell'assemblea locale: anche se si votano assieme, si vota con due canali separati, l'elezione del sindaco non

13 La decisione che pare fungere da precedente è CdS, sez. V, 14 maggio 2010, n. 3022, poi seguita (fra gli altri) da TAR Sardegna sez. II, 4 novembre 2011, n. 1060; CdS, sez. V, 16 febbraio 2012, n. 802; TAR Piemonte, sez. II, 11 ottobre 2012, n. 1082; CdS, sez. V, 6 marzo 2013, n. 1360; CdS, sez. III, 23 maggio 2017, n. 2408; Tar Brescia, 2 ottobre 2019, n. 860; CdS, 28 maggio 2021, n. 4100; TAR Basilicata, 21 novembre 2024, n. 583. Per un approfondimento critico di questa giurisprudenza sia consentito rinviare a Lauro A., *Il rapporto tra rappresentatività e governabilità degli enti locali nella giurisprudenza amministrativa: alcune notazioni critiche*, in Carminati A. (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 119 ss.

14 Cfr. *ibidem*.

15 In base all'art. 73, comma 10, TUEL, il premio di maggioranza non scatta allorché, eletto un sindaco al primo turno, la sua lista o coalizione non abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti e nessun'altra lista abbia superato il 50 per cento.

determinando in alcun modo la configurazione dell'assemblea. Esiste pure un esempio inverso, cioè la Francia, dove esiste un premio di maggioranza dato alle liste: ma in questo caso non si elegge direttamente il sindaco, che resta designato dall'organo consiliare.

Alla luce di questo, l'interrogativo che si pone è se sia proprio così vero che una forma di governo come quella comunale italiana (peraltro pure esasperata a livello regionale dove il ballottaggio non è previsto) dove si valorizza la personalizzazione dello scontro politico e quasi anche il narcisismo politico, possa valorizzare meccanismi adatti ad un'identificazione partecipata e cooperativa del bene comune. Questo sistema di governo si coniuga bene con un'idea di comune-comunità?

A livello locale, la logica politico-cooperativa è eliminata: non si creano accordi, se non preventivi e talvolta forzosi, solo per accaparrarsi il premio di maggioranza e l'elezione del sindaco.

Questo effetto è naturalmente avvertito anche dal punto di vista dell'eletto sindaco, il quale, se sente di avere una iper-legittimazione, potrebbe non essere naturalmente portato ad una visione di collaborazione, di cooperazione. Peraltro, non si può non vedere come, nel tempo, si sia creato un effetto distonico eccezionale: se si considera il tema dei vincoli di bilancio, si vedrà che politicamente sono stati creati dei super-sindaci, dei *leader*, dei capi popolo (ricordiamo che alcuni sindaci hanno pensato di utilizzare la loro carica come trampolino di lancio per approdare ad altri lidi istituzionali, come ad esempio a Palazzo Chigi), ma poi sono state limitate enormemente le possibilità amministrative dei comuni, controllandone la spesa.

Se osserviamo dall'altro, abbiamo quindi una comunità politica che ovviamente non è libera di darsi la forma istituzionale che vuole, perché, pur esistendo la potestà statutaria, la forma di governo rimane imposta dalla legge uniformemente per tutto il territorio nazionale in attuazione di una competenza legislativa statale esclusiva (art. 117, comma secondo, lett. p). Si tratta di una scelta anch'essa data per ovvia, ma basta osservare la Germania federale per verificare che ogni *Land* è libero di darsi la forma che desidera¹⁶. In secondo luogo, vincoliamo la comunità nelle sue possibilità di regolare la spesa. In terzo luogo, si constata, anche in uno scenario locale, un fenomeno di personalizzazione che

16 Bisogna comunque notare che le regioni a statuto speciale in Italia godrebbero della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, il che consentirebbe loro di sperimentare forme diverse di amministrazione comunale, sebbene vada registrato il generale appiattimento sulla forma di governo comunale "*standard*" dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*. I fondamenti normativi di questa potestà sono contenuti qui: art. 4, n. 1-bis Statuto Friuli-Venezia Giulia; art. 3, lett. B Statuto Sardegna; art. 14, lett. O Statuto Sicilia; art. 4 n. 3 Statuto Trentino-Alto Adige; art. 2, lett. B Statuto Valle d'Aosta.

può portare ad un livello molto alto di scontro politico. Può sembrare paradossale: normalmente si è indotti a credere che la qualità degli interessi locali possa giustificare una distorsione della volontà elettorale – distorsione che è realizzata dal premio di maggioranza – perché, verrebbe da dire, nella piccola comunità è più semplice trovare una sintesi politica. Tuttavia, se ciascuno fa appello alla sua esperienza, alle vite reali e quotidiane dei comuni, può notare che ciò non avviene sempre e volentieri, anzi: talvolta la natura locale degli interessi può generare più passione e conflitto di una questione nazionale o internazionale. In una frase potremmo dire che l'apparente limitatezza territoriale degli interessi curati dal comune non garantisce affatto una gestione pacifica della politica locale.

A fronte di questa situazione, pare che non possa essere condivisa la giurisprudenza amministrativa che ha tentato di dare copertura costituzionale alla forma di governo comunale con l'invocazione del principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione¹⁷. Ovvero: l'elezione diretta del sindaco con maggioranza al seguito sarebbe, secondo questa giurisprudenza, se non necessitata, abbondantemente giustificata dal bisogno di garantire un'efficace ed efficiente conduzione dell'amministrazione comunale. La governabilità garantita dall'assetto comunale sarebbe consustanziale al buon andamento. Anzi ne sarebbe addirittura sua "emanazione"¹⁸.

Pare tutto sommato sorprendente, però, che in questa giurisprudenza il buon andamento non sia abbinato – e dunque interpretato assieme – al suo principio fratello di imparzialità. È dubitabile che la forma di governo comunale attuale garantisca davvero maggiore imparzialità nell'azione amministrativa. Certo, si può sempre dire che esiste il principio di separazione fra la politica e la dirigenza¹⁹, ma questo è lo stesso argomento con cui si può smontare l'idea che il buon andamento si ponga alla base dell'elezione diretta del sindaco. Anzi, sembra opportuno sottolineare quanto la dipendenza funzionale che esiste tra sindaco ed assessori possa persino nuocere al buon andamento se gli assessori possono essere licenziati *ad libitum*²⁰ e dunque la concreta gestione di parti della

17 CdS, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 10558; CdS, sez. V, 14 maggio 2013, n. 2618. La governabilità è definita in queste sentenze come "*emanazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.*".

18 *Ibidem*.

19 Si veda l'art. 107 TUEL sulla dirigenza, dove è enunciato il famoso "*principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo*".

20 Art. 46, comma 4, TUEL: "*Il sindaco e il presidente della provincia possono revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al consiglio*".

macchina amministrativa può mutare in qualunque momento, per un “capriccio” sindacale.

In conclusione, bisogna forse revocare in dubbio che il modello legale dell'attuale sistema di governo nei comuni italiani sia davvero idoneo a servire lo scopo ideale da cui questa riflessione corale parte. Si vede con difficoltà una gestione dei beni comuni, con la B minuscola, e l'identificazione del Bene comune, con la B maiuscola, se la democrazia locale si appiattisce sull'elezione del capo, ancorché locale, e sulla semplificazione del pluralismo tramite i congegni elettorali. Una semplificazione che, peraltro, è più fittizia e disordinata di quanto non ci si aspetti, alla luce anche della legislazione che consente una frammentazione infinita delle coalizioni di liste nelle competizioni elettorali comunali²¹. In definitiva, interrogarci su quanto la struttura del potere locale serva lo scopo ideale del comune e anche il perché nasce l'idea di un ente, che sia un ente-comunità, risulta centrale nella riflessione di queste pagine e può condurre a mettere in discussione alcuni modelli su cui, in realtà, sembra ormai calato un totale silenzio. È difficile scorgere, anche in dottrina, una critica o di un tentativo di rimettere al centro del dibattito come si governa il comune, ormai dato per scontato²². Tuttavia, anche il livello di astensionismo che si rinviene pure in elezioni monarchiche²³, che avrebbero dovuto essere la celebrazione massima del potere del popolo che sceglie il suo capo, ben dimostra che forse una riflessione su questo versante sarebbe assai opportuna.

21 Chiaramonte A., *Sistema elettorale comunale, dinamica politico-partitica e stabilità di governo. Un bilancio a trent'anni dall'introduzione della legge 81/1993*, in «Rivista di diritto ed economia dei comuni», n. 3/2023, p. 111 ss.

22 Nella penuria di contributi critici rispetto all'assetto di governo ed elettorale dei comuni, si veda però Tarli Barbieri G., *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in «Le Regioni», 3/2015, p. 734 ss.

23 Si veda ancora Tarli Barbieri G., *Astensionismo e nuove frontiere del diritto di voto. Osservazioni a margine delle relazioni presentate al convegno*, in De Nicola A., Desantis V. (a cura di), *Prospettive di superamento del voto tradizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 281 ss.

