

IL SINDACO

Il ruolo e i poteri del Sindaco e la loro evoluzione*

SOMMARIO: 1. I peculiari aspetti della forma di governo comunale. 2. L'inarrestabile tendenza al rafforzamento dei poteri del Sindaco: 2.1. I nuovi poteri di ordinanza. 2.2. I nuovi poteri di rappresentanza negli enti di area vasta. 3. Il ruolo dei sindaci durante l'emergenza pandemica: di nuovo, il potere di ordinanza ed i suoi controversi utilizzi. 4. I Sindaci e la sfida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 5. Il ruolo e i poteri del Sindaco nelle proposte di revisione del TUEL. 6. La questione della durata del mandato. 7. Osservazioni conclusive.

DI CLAUDIA TUBERTINI

ABSTRACT: Il contributo ripercorre le principali tappe che hanno contrassegnato l'evoluzione in senso ampliativo dei poteri e del complessivo ruolo del sindaco, a seguito dell'introduzione della sua elezione diretta, ragionando sugli effetti da questa prodotti sull'equilibrio dei poteri tra gli organi del governo comunale e di quelli che potrebbero derivare dalle proposte di riforma in discussione, come quella relativa all'estensione dei mandati consecutivi.

ABSTRACT: *The paper describes the main stages that have marked the evolution of powers and the overall role of the mayor, as a consequence of the introduction of his direct election, and reflects on the effects produced by this on the balance of powers between the bodies of the municipal government and those that could derive from the reform proposals under discussion, such as that relating to the extension of consecutive mandates.*

1. I peculiari aspetti della forma di governo comunale.

Nello scenario di tumultuose trasformazioni che il sistema locale ha attraversato nell'ultimo decennio, potrebbe apparire quasi in controtendenza la scelta del legislatore statale di lasciare sostanzialmente invariata la disciplina degli organi di governo del Comune, sia nella loro articolazione e composizione, sia nelle rispettive competenze. Mentre, infatti, per effetto della cd. legislazione della crisi, come è noto, i Consigli provinciali sono stati drasticamente ridimensionati nella composizione numerica e trasformati nella loro natura (essendo divenuti organi eletti e formati da consiglieri comunali e sindaci); mentre le Giunte provinciali sono state soppresse, e il Presidente della Provincia ha perso la sua diretta rappresentatività; mentre anche il nuovo ente metropolitano presenta un sistema di organi del tutto inedito nella lunga storia del nostro ordinamento locale⁽¹⁾, a livello municipale il Sindaco e la Giunta continuano

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento al convegno, promosso dalla Rivista, "Sindaci e Amministrazione Comunali a Trent'anni dalla Legge n. 81/1993 sulle elezioni dirette". Venezia, 3 novembre 2023.

¹ Per uno sguardo complessivo alle trasformazioni del sistema degli enti locali derivanti da questa stagione legislativa, mi sia consentito rinviare a L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi economica*, Rimini, Maggioli, 2017, ed ai relativi ampi riferimenti bibliografici.

ad essere, il primo, eletto direttamente dai cittadini, contestualmente al Consiglio; la seconda, nominata dallo stesso Sindaco, che la presiede. Invariato risulta anche il diverso meccanismo di elezione previsto per i comuni fino a 15.000 abitanti, con l'elezione del Consiglio municipale e del Sindaco in un unico turno, secondo un sistema maggioritario, e per i comuni sopra i 15.000 abitanti, con elezione a doppio turno tra i due candidati sindaci che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti al primo turno, senza aver raggiunto però la maggioranza assoluta.

La circostanza che la disciplina legislativa della forma di governo comunale non sia stata oggetto di modifica costituisce senza dubbio un effetto del giudizio complessivamente positivo che la dottrina, la giurisprudenza, le istituzioni ed infine gli elettori hanno dato di essa, sin dalla sua introduzione, nel 1993, con l'approvazione della legge 25 marzo, n. 81⁽²⁾. L'investitura diretta del Sindaco da parte dei cittadini e l'attribuzione al capo dell'amministrazione comunale dei poteri più idonei alla realizzazione del suo programma di mandato, in aperta rottura con la tradizione impostazione assembleare del governo municipale italiano⁽³⁾, hanno senz'altro contribuito al rafforzamento della stabilità degli esecutivi locali⁽⁴⁾. Il delicato equilibrio tra le funzioni di indirizzo e controllo assegnate al Consiglio Comunale, da un lato, e le funzioni esecutive attribuite al Sindaco ed alla sua Giunta, dall'altro, è stato cercato dal legislatore mediante l'attribuzione di significativi poteri di reciproca interferenza e condizionamento tra i due organi (tra i quali, anzitutto, il premio di maggioranza nella distribuzione dei seggi a favore della coalizione vincitrice⁽⁵⁾; la possibile approvazione, da parte del Consiglio, della mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco eletto⁽⁶⁾; lo scioglimento automatico del Consiglio in caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco⁽⁷⁾), che rendono tale forma di governo un *unicum*⁽⁸⁾, anche nel panorama comparato, che non di rado ha preso il nostro modello come punto di riferimento ed obiettivo a cui tendere⁽⁹⁾. Dall'altro lato, la titolarità della potestà normativa, unita alla competenza riservata all'adozione di atti di indubbio rilievo, contribuiscono a sostanziare in modo peculiare la funzione di indirizzo del Consiglio; tanto da poter-

2 Sui contenuti della legge, nell'ampia letteratura, A. BARBERA (a cura di), *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale: commento alla Legge 25 marzo 1993, n. 81*, Rimini, Maggioli, 1994; V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *L'elezione diretta del sindaco (e del Presidente della Provincia). Commento alla l. 25 marzo 1993, n. 81*, Milano, Giuffrè, 1993; P. VIPIANA, C. MIGNONE, P.M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Torino, Utet, 1993; M. SCUDIERO, *Elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993, 636 ss.; T.E. FROSINI, *Forma di governo locale e sistema elettorale*, in *Giur. cost.*, 1994, 4164; L. PEGORARO, *La forma di governo locale negli statuti dei Comuni*, in *Regione e governo locale*, 1995, 1063 ss.

3 Sul carattere "rivoluzionario" della scelta operata dalla l. 81/1993, L. VANDELLI, *Sindaci e Miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 17.

4 Su punto concordano

5 Artt. 71 e 73 TUEL.

6 Art. 52 TUEL.

7 Art. 53 TUEL.

8 Molto efficace è la nota definizione di L. VANDELLI del sistema di governo locale come sistema «bicefalo», in quanto basato su criteri di equiordinazione; stretta connessione attraverso il rapporto di fiducia; riparto rigido di attribuzioni, ma tuttavia a tendenza monocratica (*Il governo locale*, Bologna, il Mulino, 2000, 43). Sulla classificazione della forma di governo locale v. anche F. PINTO, S. STAIANO, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, Giappichelli, 1998.

9 Si veda, ad es., quando all'ordinamento comunale spagnolo, una ricostruzione delle posizioni della dottrina in M. ARENILLA (a cura di) *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves 19, 2015; sull'elezione diretta del Sindaco come opzione per una "ripolitizzazione" del governo locale T. FONT Y LLOVET, A. GALAN, *Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización*, in *Anuario del Gobierno local*, 1, 2014. Sull'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco in Germania e nei paesi dell'Est Europa, H. WOLLMANN, *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective*, in *Local Government Studies*, 2008, vol. 34, n.2, 279 ss.; Id., *The Ascent of the Directly Elected Mayor in European Local Government in West and East*, in: H. Reynaert et al. (a cura di), *Local Political Leadership in Europe*, Nomos-Baden 2009, 115 ss.

si dire che, tuttora, le principali decisioni riguardanti la vita amministrativa dell'ente spettano in ultima istanza all'organo consiliare.

L'apparente funzionalità del sistema così sinteticamente descritto nasconde, in realtà, - secondo un primo orientamento - un elemento di debolezza, rappresentato proprio dal peso e dall'importanza del Sindaco, nell'esercizio effettivo delle scelte decisionali spettanti al Consiglio, attraverso la presenza del Sindaco in seno al Consiglio ed il potere di iniziativa che la legge riserva alla Giunta su tutte le deliberazioni di competenza del Consiglio stesso⁽¹⁰⁾. Attraverso tale potere di iniziativa, il Sindaco, con la sua Giunta, è generalmente grado infatti di condizionare le decisioni che dovrebbero essere frutto della dialettica tra maggioranza e minoranza, anche in forza dell'ampio premio di maggioranza garantitogli (specie nei comuni sotto i 15.000 abitanti) dal sistema elettorale. In tal modo, appare evidente come anche i tradizionali strumenti di controllo riservati ai Consiglieri (come le interpellanze, le mozioni, le interrogazioni, il diritto di accesso a documenti e informazioni) non appaiono sufficienti a garantire una reale influenza del Consiglio e finiscono per essere utilizzati spesso come strumenti di ostruzionismo. Benché il TUEL si premuri di assicurare che i regolamenti attribuiscono ai Consigli comunali adeguate risorse finanziarie, personale, e sedi, risulta inoltre evidente lo squilibrio tra gli apparati e le risorse di cui può beneficiare l'esecutivo, e le (spesso assai ridotte, e non inesistenti) strutture del Consiglio. Rare sono, peraltro, le ipotesi nelle quali si fa ricorso, da parte dei Consigli comunali, allo strumento della mozione di sfiducia (a causa del già ricordato meccanismo rappresentato dalla formula *simul stabunt, simul cadent*, per cui ogni vicenda che generi la fine anticipata del mandato del Sindaco determina lo scioglimento del Consiglio)⁽¹¹⁾, mentre più frequente è la decadenza del Sindaco per cause esterne (come inchieste giudiziarie che fanno emergere episodi di reato, o cause di incompatibilità) o lo scioglimento dei Consigli comunali per l'intervento repressivo dello Stato.

Si evidenzia infine, come ulteriore elemento di disequilibrio tra posizione dei Consiglieri e dei membri dell'esecutivo, che mentre Sindaco e Assessori percepiscono una indennità fissa⁽¹²⁾, che proprio recentemente è stata incrementata in maniera significativa⁽¹³⁾; i primi percepiscono solo un più modesto gettone di presenza, che le misure anti-crisi hanno peraltro imposto ai comuni di ridurre del 10 per cento, rispetto all'importo percepito nel 2005⁽¹⁴⁾; ed infine lo stesso numero dei Consiglieri comunali ha subito una riduzione non trascurabile⁽¹⁵⁾. Se infatti, prima del 2010, il numero di consiglieri variava da un massimo

10 Art. 48, comma 2 TUEL.

11 Di stabilità per "dissuasione", data dal particolare carattere dell'istituto della fiducia (distruttiva) che lega il Sindaco al Consiglio comunale, parla P. MAZZINA, *Sistemi elettorali comunali e rappresentanza politica: un bilancio dei rapporti tra maggioranza e minoranza/e consiliare/i*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, 16.

12 Gli assessori percepiscono un importo dal 10 al 65 per cento dell'indennità del Sindaco, anche in tal caso variabile in base alla popolazione.

13 La Legge di bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha previsto un incremento delle indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, parametrata al trattamento economico complessivo dei presidenti delle Regioni. L'incremento è adottato in misura graduale per il 2022 e 2023 e in misura permanente a decorrere dal 2024. Si passa così da un massimo di 13.800 euro per i sindaci metropolitani (che prima percepivano massimo 7.800 euro) a 2.208 euro per i sindaci dei comuni sotto i 3.000 abitanti (che prima avevano una indennità massima di 1300 euro)

14 Il gettone varia da un minimo di 17 euro, nei comuni fino a 1000 abitanti, ad un massimo di 103 euro, nei Comuni con oltre 500.000 abitanti. Il gettone si riferisce alle sedute del Consiglio e delle Commissioni a cui ciascun Consigliere partecipa. La legge prevede la possibilità, in presenza di alcune condizioni (riferite al carattere turistico del comune, o alla presenza di buone condizioni finanziarie dell'ente), che i comuni decidano una maggioranza (in una percentuale che va dal 2 al 5 per cento, a seconda delle diverse ipotesi). Si consideri che in alcuni comuni in condizioni di dissesto finanziario, i Consiglieri hanno addirittura deliberato di rinunciare al gettone di presenza.

15 Sulla riduzione del numero dei consiglieri il legislatore è intervenuto, negli ultimi anni, ripetutamente: cfr. la legge finanziaria per il 2010 (l. 191 del 2009), il d.l. 2 del 2010, convertito in l. 42 del 2010; l'art. 16, comma 17, del d.l. 138 del 2011 (convertito in l. 148) e, da ultimo, la stessa l. 56 del 2014, comma 135, in senso inverso.

di 60 (nei Comuni di oltre un milione di abitanti) a 12 (nei Comuni fino a 3000 abitanti)⁽¹⁶⁾, attualmente il numero varia da un massimo di 48 a un minimo di 10 (a cui deve sempre aggiungersi il Sindaco, che è anche membro del Consiglio Comunale).

A questa lettura, che nella torsione monocratica della forma di governo comunale intravede persino una deviazione dal principio autonomistico⁽¹⁷⁾, si contrappone quella secondo cui questo sbilanciamento dei poteri a favore del potere esecutivo è l'effetto che il legislatore del 1993 ha inteso precisamente conseguire, come elemento di rottura rispetto ad un passato nel quale le mutevoli alleanze tra partiti in seno al Consiglio comunale determinavano l'esatto contrario, per garantire maggiore stabilità e legittimazione⁽¹⁸⁾; e questa percezione di debolezza del Consiglio comunale e di scarsa incisività delle funzioni di indirizzo e di controllo ed esso assegnate dalla legge non è realmente da imputarsi a difetti del modello, ma piuttosto a fattori esterni alla dinamica tra gli organi comunali. La crisi dei partiti politici, l'emersione di nuovi movimenti operanti con tecniche di comunicazione fortemente orientate a non utilizzare i canali tradizionali del dibattito politico, il crescente disagio sociale e, infine, la crisi economica, si rileva, hanno fortemente indebolito la fiducia dei cittadini nei confronti delle assemblee elettive, spingendoli a rivolgersi all'Esecutivo – ed al suo principale titolare e rappresentante a livello locale, il Sindaco – per ottenere più rapida ed efficace risposta alle loro istanze; e, di conseguenza, hanno generato un crescente protagonismo dei Sindaci che ha avuto riflessi anche sulla politica nazionale, e sulle conseguenti scelte del legislatore⁽¹⁹⁾.

2. L'inarrestabile tendenza al rafforzamento dei poteri del Sindaco:

2.1. I nuovi poteri di ordinanza.

Vi è, infatti, da considerare che, se le competenze del Consiglio comunale sono rimaste formalmente invariate, si è però assistito ad interventi normativi che hanno progressivamente rafforzato le competenze del Sindaco. Il primo e più eclatante esempio è l'ormai nota estensione del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza dei cittadini: poteri di cui la dottrina ed il giudice hanno sempre avvertito l'esigenza di circoscrivere l'uso entro termini conformi all'ordinamento costituzionale. Su questa via si è collocata da tempo, come si sa, la giurisprudenza della Corte costituzionale, nel richiedere il rispetto di un nucleo minimo di condizioni per le ordinanze (efficacia definita nel tempo; motivazione adeguata; conformità ai principi dell'ordinamento giuridico). Queste stesse condizioni sono state ribadite dalla Corte Costituzionale anche nell'interpretazione dei nuovi poteri di ordinanza riconosciuti ai Sindaci, oltre che in materia di incolumità pubblica, nella nuova materia della "sicurezza urbana"⁽²⁰⁾ (A fronte del conferimento di poteri così incisivi e ampi, e ad una casistica assai variegata di ordinanze adottate dai Sindaci, la Corte ha riaffermato con forza i caratteri *extra ordinem* di questi atti atipici, che possono essere giustificati solo da circostanze imprevedibili o situazioni di pericolo e di urgenza, tali da non consen-

16 Art. 37 TUEL.

17 Così S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017, 69.

18 In senso complessivamente favorevole agli esiti della riforma del 1993, gli interventi di S. CASSESE e di F. BASANINI in *La legge 81/93 come modello di riferimento per altri sistemi di governo*, Tavola rotonda tenuta nell'ambito del Convegno su "Comuni e Province a dieci anni dalla legge 81 del 1993. Governo delle Autonomie ed elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia", tenuto a Roma nei giorni 15-16 aprile su iniziativa del Ministero dell'Interno, dell'Associazione dei Comuni e dell'Unione delle Province, in www.astrid-online.it. Sugli effetti positivi in termini di stabilità della riforma del 1993, I. NICOTRA, *Rapporti fra centro e periferia: spunti su questi 30 anni di federalismo all'italiana*, in *Questa Rivista*, n. 1/2023, 13.

19 Si v. C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano, radiografia politica di un paese e delle sue crisi*, Il Mulino, Bologna, 2016.

20 L. 24 luglio 2008, n. 125, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, che ha riscritto e sostituito l'art. 54 del TUEL.

tire di provvedere nelle forme ordinarie⁽²¹⁾. Tuttavia, l'esigenza di assicurare ai Sindaci la possibilità di utilizzare in modo duttile il potere di ordinanza per far fronte ad un ventaglio ampio di situazioni che richiedono un intervento urgente, ha spinto il legislatore a intervenire nuovamente ad estendere le tipologie di ordinanze dei Sindaci, mediante la riscrittura degli articoli del D.Lgs. 267/2000 che descrivono i poteri del Sindaco rispettivamente in qualità di capo dell'Amministrazione Locale e di Ufficiale del Governo (d.l. 14/2017, meglio noto come "Decreto Minniti"). Sono ampliate le fattispecie in cui il Sindaco, a termini del comma 5, può adottare ordinanze contingibili ed urgenti (nei casi di assoluta straordinarietà e imprevedibilità), prima limitate ad emergenze sanitarie e di igiene pubblica. Per effetto della novella, le stesse ordinanze, disciplinando e limitando gli orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono adottabili dal Sindaco per l'urgente necessità di interventi volti ad eliminare situazioni di grave incuria, degrado del territorio o pericolo per la cd. vivibilità urbana, al fine di garantire la tranquillità ed il riposo dei residenti. E' stato modificato anche il comma 7 dello stesso articolo in virtù del quale il sindaco, questa volta con ordinanza non extra ordinem e sulla base di indirizzi espressi dal Consiglio Comunale, sempre al fine di preservare la tranquillità dei residenti in aree del territorio caratterizzate da notevole afflusso di persone, per esempio i centri storici di maggior richiamo, può disporre limitazioni agli orari di vendita e somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche per un periodo massimo di sessanta giorni.

Significative sono poi le modifiche del decreto Minniti anche all'articolo 54, comma 4 bis, del Tuel, che radica la competenza del sindaco ad adottare ordinanze contingibili ed urgenti questa volta nelle vesti di Ufficiale di Governo, per prevenire gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. A tal proposito, la novella circoscrive il potere di ordinanza ad evitare situazioni che favoriscono l'insorgenza di fenomeni criminosi quali lo spaccio di stupefacenti, l'accattonaggio e lo sfruttamento della prostituzione o fenomeni di abusivismo come l'illecita occupazione di spazi pubblici o di violenza anche legati all'abuso di alcool o sostanze stupefacenti, trattandosi in questi due casi di situazioni che sono considerate naturalmente più contigue alla necessità di garantire la sicurezza primaria⁽²²⁾.

A proposito di questi nuovi poteri, il giudice amministrativo ha rilevato che il sindaco nella qualità di ufficiale di governo, sebbene sottoposto ad un vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell'interno, resta titolare di un potere, atipico e residuale, legittimamente conferito dall'ordinamento per la tutela di interessi fondamentali dei propri amministrati, cosa che conduce a ritenere legittimato passivo in caso di ricorsi contro tali ordinanze proprio il Comune⁽²³⁾.

L'esercizio di questi nuovi poteri ha posto problemi di convivenza con i poteri riservati ai Consigli Comunali, e, in particolare, il potere di dettare prescrizioni urbanistiche, norme per regolamentare l'esercizio delle attività sul territorio e l'uso degli spazi pubblici; e costituisce senz'altro, uno strumento destinato a realizzare un ulteriore spostamento del baricentro decisionale verso il capo dell'esecutivo, anziché verso il Consiglio, generando in alcuni casi la necessità dell'intervento del giudice amministrativo

21 Corte Costituzionale, sentenza n. 115 del 2011, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 54, comma 4, del TUEL limitando il potere di emanare ordinanze a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana ai casi in cui sussistano presupposti di contingibilità e urgenza, a condizione della temporaneità dei loro effetti e, comunque, nei limiti della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare.

22 Sui problemi interpretativi generati da questa riforma, ex multis, A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, n.7/2017; G. TROPEA, *Nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi.it*, n.1/2018, spec. 10 ss.

23 Cons. Stato, Sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 179.

anche per tutelare le competenze riservate all'area tecnica⁽²⁴⁾.

L'applicazione di queste disposizioni mostra peraltro un ricorso frequente dei Sindaci ai nuovi poteri di ordinanza, con l'inevitabile seguito di contenzioso in sede giurisdizionale: i confini tra l'una e l'altra tipologia di ordinanza, infatti, non sempre si palesano di immediata percepiibilità, stante che un contesto di pericolo può attingere a vari fattori causali e minacciare plurimi interessi pubblici.

2.2. I nuovi poteri di rappresentanza negli enti di area vasta.

Sempre nella direzione del rafforzamento delle prerogative dei Sindaci hanno finito per operare, del resto, anche le tanto discusse riforme che, come sopra accennato, hanno modificato il sistema di governo delle Province ed hanno portato all'istituzione delle Città metropolitane, anch'esse caratterizzate dalla previsione di un Consiglio eletto e formato da Consiglieri comunali e Sindaci, e di un Sindaco Metropolitano, coincidente per legge con il Sindaco del comune capoluogo⁽²⁵⁾.

Da nove anni più di 4.200 Sindaci sono impegnati (come Consiglieri, provinciali o metropolitani, o come Presidenti di Provincia, o Sindaci metropolitani) nel governo non solo della comunità comunale, ma anche di quello della cosiddetta "area vasta", con il difficile compito di contemperare gli interessi di prossimità con quelli del territorio circostante, in una logica di integrazione e non di sovrapposizione o contrapposizione tra diversi livelli; senza considerare che tutti i Sindaci fanno, poi, parte dei nuovi organi assembleari (Assemblea dei Sindaci, nella Province; Conferenza Metropolitana, nelle Città metropolitane) che partecipano all'adozione di alcuni fondamentali atti di competenza dei Consigli⁽²⁶⁾. La composizione attuale dei Consigli provinciali e metropolitani mostra, peraltro, come una buona percentuale degli eletti sia rappresentato da Sindaci, evidente segnale della loro influenza ed autorevolezza, che spinge le forze politiche e proporli come rappresentanti degli interessi comunali anche negli organi assembleari degli enti di area vasta.

Su questa inedita forma di governo sono molte le critiche avanzate, sia da coloro che ne enfatizzano i dubbi di legittimità, a dispetto della posizione della Corte Costituzionale⁽²⁷⁾, sia da coloro che, piuttosto, tendono a concentrare le proprie critiche sui suoi difetti di funzionamento. Resta il fatto che la scelta operata dal legislatore, se ha affidato ai componenti dei Consigli comunali un nuovo diritto di elettorato attivo e passivo a livello provinciale e metropolitano, non è stata in grado di garantire un corretto equilibrio tra Consiglieri e Sindaci; anche a livello di area vasta tende a perpetrarsi (il fenomeno è particolarmente evidente nelle Città Metropolitane) quello sbilanciamento a favore del capo dell'esecutivo dell'equilibrio dei poteri tra gli organi che si è già segnalato a livello municipale; con l'ulteriore aggravante che, quasi sempre, la composizione del Consiglio (provinciale o metropolitano) non rappresenta adeguatamente l'intero territorio considerato.

24 Si v. per esempio Tar Veneto, sez. I, 19 maggio 2022, n. 758, a proposito della regolamentazione della viabilità nei centri abitati e dell'illegittimità di ordinanze in materia che valicano i confini della competenza riservata ai tecnici.

25 Sui dubbi di legittimità di tale coincidenza automatica si v. Corte Costituzionale, sent. 240/2021.

26 In particolare, il bilancio viene approvato dal Consiglio (provinciale o metropolitano) a seguito del parere espresso dall'Assemblea dei Sindaci (o dalla Conferenza metropolitana) con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nell'ente di area vasta e la maggioranza della popolazione complessivamente residente. La Conferenza metropolitana, inoltre, così come l'Assemblea provinciale, approvano in via definitiva lo statuto e sue eventuali modifiche, proposte dal Consiglio (art. 1, commi 8, 9 e 55, l. 56/2014).

27 Nella sentenza n. 50 del 2015 la Corte Costituzionale ha confermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato (il Presidente della Repubblica). Anche la più recente sentenza n.240/2021, pur invocando un intervento legislativo di riforma del sistema elettorale (quantomeno) delle Città metropolitane, ha chiaramente lasciato al legislatore la scelta tra un sistema elettorale diretto o indiretto (stigmatizzando solo la carica "ex lege" del sindaco metropolitano).

3. Il ruolo dei sindaci durante l'emergenza pandemica: di nuovo, il potere di ordinanza ed i suoi controversi utilizzi.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 e la sua rapidissima diffusione in Italia hanno imposto sin dal suo insorgere l'adozione di misure di contenimento riguardanti tutto il territorio nazionale. La diffusione del virus ha portato a misure progressivamente stringenti che hanno costruito un vero e proprio "mosaico normativo" per la gestione dell'emergenza di assai difficile composizione ed interpretazione. L'evidente rafforzamento dei poteri in capo all'esecutivo nazionale, e, in particolare, al Presidente del Consiglio, non ha tuttavia impedito che ai provvedimenti nazionali si affiancassero, sin dal primo insorgere dell'emergenza, numerosi e variegati provvedimenti (in particolare ordinanze) delle autorità regionali e locali, e, soprattutto – per quanto qui specificamente interessa – dei Sindaci; interventi che, dapprima, essi hanno esercitato in autonomia, in forza dei poteri loro spettanti come autorità protezione civile e sanitarie e di (ai sensi dell'art. 117 d.lgs. 112/1998 e degli articoli 50 e 54 del d.lgs. 267/2000, testo unico sull'ordinamento degli enti locali); poi, sulla base delle disposizioni ad essi dedicate nei decreti-legge e DPCM. E' stato subito evidente, infatti, che il Governo non potesse prescindere dagli interventi su base decentrata, in quanto maggiormente idonei a garantire l'adozione di decisioni adeguate a ciascun territorio, in un contesto emergenziale del tutto nuovo e in costante evoluzione; ma altrettanto evidente è stata, poi, la difficoltà di convogliare questi interventi in un quadro armonico e coordinato, evitando che le iniziative autonome dei territori portassero alla perdita di efficacia delle misure nazionali ed all'ulteriore diffusione del contagio⁽²⁸⁾. Così, nonostante l'emergere da subito di contrasti tra autorità nazionale e governi locali (risolti per lo più mediante l'annullamento da parte del Prefetto delle ordinanze comunali)⁽²⁹⁾, il decreto legge n. 6/2020 (successivamente in gran parte abrogato e sostituito dal d.l. 19/2020, entrato in vigore il 26 marzo) ha riconosciuto un generale potere delle «autorità competenti» di adottare misure di contenimento e gestione dell'emergenza anche al di fuori delle ipotesi affidate ai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, prevedendo inoltre che nelle more dell'adozione dei predetti DPCM, nei casi di estrema necessità ed urgenza le misure avrebbero potuto essere adottate anche dagli enti locali e dalle Regioni. Tale previsione, tuttavia, veniva poco dopo precisata (art. 35 d.l. 2 marzo 2020, n. 9) disponendo l'inefficacia delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza che fossero *in contrasto* con le misure statali.

Il prolungarsi dell'incertezza sulla distribuzione delle competenze ha infine spinto il legislatore, con il d.l. n. 19/2020, a prevedere che sia i provvedimenti destinati ad avere efficacia sull'intero territorio nazionale che quelli destinati ad avere efficacia solo su un territorio regionale (o su parte di esso) ovvero in più regioni fossero sempre adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale previsione, motivata dalla necessità di garantire un coordinamento delle misure in sede statale e dalla necessità di costituire un corpus normativo più facilmente comprensibile sia dai destinatari delle misure sia dai soggetti deputati ad effettuare i controlli, ha di conseguenza fortemente circoscritto i poteri di ordinanza dei Sindaci, permesso solo in via residuale, a pena di inefficacia, e purché non recante misure in contrasto con quelle statali e negli stessi limiti di oggetto previsti per le ordinanze regionali (art. 3, comma 2).

L'entrata in vigore di questa nuova disciplina – come la precedente, fonte di giudizi assai contrastanti nell'opinione pubblica ed in dottrina – non ha comunque impedito il verificarsi di nuovi interventi da parte dei Sindaci al di fuori degli stretti limiti imposti

28 I. FORGIONE, *La gestione locale dell'emergenza da Covid-19. Il ruolo delle ordinanze sindacali, tra sussidiarietà e autonomia*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2 2020, 75 ss.

29 A. DE SIANO, *Ordinanze sindacali e annullamento prefettizio ai tempi del Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, aprile 2020

dal legislatore statale. Ciò ha portato non solo all'accrescersi della conflittualità politica, ma anche al ricorso al giudice amministrativo da parte del Governo e ad un contenzioso anche nei confronti delle ordinanze sindacali, generato da ricorsi di privati cittadini⁽³⁰⁾. Tuttavia, la vicenda che ha suscitato maggior scalpore e preoccupazione, dal punto di vista delle relazioni tra Stato ed autonomie locali, è stato l'esercizio del potere governativo di annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, ai sensi dell'articolo 138 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e dell'articolo 2, comma 3, lettera p), della legge n. 400 del 1988, per rimuovere un provvedimento locale. Si tratta dell'ordinanza del Sindaco di Messina del 5/4/2020 con cui lo stesso aveva introdotto l'obbligo per chiunque intendeva fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, sia che viaggiasse a piedi sia a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto, di registrarsi, almeno 48 ore prima dell'orario previsto di partenza, in un apposito sito web, fornendo una serie di dati identificativi personali e relativi alla località di provenienza, a quella di destinazione e ai motivi del trasferimento; la medesima ordinanza prevedeva quale condizione allo sbarco il rilascio da parte del Comune di Messina del Nulla Osta allo spostamento. L'ordinanza è stata annullata in quanto ritenuta in contrasto con i limiti previsti al potere di ordinanza sindacale dal d.l. 19/2020 e priva dei requisiti della adeguatezza e della proporzionalità. La possibilità per il Governo di ricorrere all'annullamento straordinario è stata ribadita proprio in questa circostanza dal Consiglio di Stato (Sez. I), che nel parere (del 7/4/2020) rilasciato al Governo ha sottolineato «la perdurante attualità e rilevanza di tale istituto, in un quadro di razionale equilibrio tra i poteri dello Stato e tra questi e le autonomie territoriali, resa particolarmente evidente a fronte di fenomeni di dimensione globale quali l'attuale emergenza sanitaria da pandemia che affligge il Paese, dinanzi ai quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, pur nel pluralismo autonomistico che caratterizza la Repubblica, costituisce la precondizione dell'ordine e della razionalità del sistema, in relazione ai fondamentali principi di solidarietà e di uguaglianza, formale e sostanziale, che ne rappresentano le basi fondative generali». In tale ambito, l'obbligo di preavviso e registrazione introdotto dal Sindaco di Messina era già da considerarsi inefficace per violazione dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 19 del 2020; ma il Consiglio di Stato ha ritenuto che sussistesse comunque l'interesse al suo annullamento, a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento della Repubblica, «occorrendo comunque rimuoverla quantomeno per esigenze di chiarezza e univocità dei precetti cui i cittadini devono attenersi».

Le vicende qui riportate hanno avuto grande eco mediatica, evidenziando i contrasti – che indubbiamente ci sono stati – tra il Governo e le autonomie territoriali. Ne è emersa una rappresentazione della realtà, che, però, ha finito per mettere in ombra il grande impegno profuso dalle amministrazioni locali nel garantire la piena attuazione delle misure di prevenzione e cura e attenuare, almeno in parte, il rilevante impatto sociale ed economico dell'epidemia. Se le Regioni sono state sin da subito investite dell'arduo compito di adattare i propri servizi sanitari all'emergenza, con un imponente quanto straordinario sforzo economico ed organizzativo, i comuni (e, accanto a loro, le Province e le Città metropolitane) sono stati chiamati non solo a collaborare nelle attività di segnalazione delle emergenze, di controllo sul rispetto delle prescrizioni sanitarie e di sanzione, ma anche a far fronte agli accresciuti bisogni sociali delle proprie comunità.

Lo sforzo economico ed organizzativo richiesto alle amministrazioni locali è infine stato sostenuto anche dal legislatore statale, che ha disposto il trasferimento straordinario di fondi alle amministrazioni locali, consentito la rinegoziazione di mutui, disposto misure

30 Cfr. Tar Bari, sez. III, 22/5/2020 n. 733, che ha affermato che «In caso di emergenza epidemiologica di rilievo internazionale, le misure di contenimento del contagio previste dalla normativa statale e, nel dettaglio, da quella regolamentare di carattere governativo, di cui al d.P.C.M. 22 marzo 2020 e al d.l. 25 marzo 2020, n. 19 impongono il rispetto del principio di non contraddizione dell'ordinamento giuridico; per questa ragione il Sindaco può esercitare il potere di ordinanza *extra ordinem*, di regola affidatogli in periodo non emergenziale, ma non può assumere decisioni in contrasto con la normativa statale».

derogatorie e di allentamento di limiti e vincoli all'utilizzo di risorse accantonate. Si tratta di misure certamente fondamentali; ancora una volta, il ruolo dei Sindaci è emerso – anche nella loro capacità di pressione politica sul legislatore nazionale - in tutta la sua rilevanza.

La fiducia nella capacità dei Sindaci di far fronte alle situazioni emergenziali è dimostrata, del resto, dalla attribuzione ai sindaci di funzioni commissariali: ci si riferisce all'articolo 7 ter del Decreto Legge 22/2020 (Il Decreto Scuola) convertito nella legge 6 giugno 2020, n. 41 individuava i Sindaci/ Presidenti delle Province quali “Commissari per l'edilizia scolastica”, scelta che è stata poi confermata anche da interventi legislativi successivi (commi 812 e 813 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178), che hanno addirittura prorogato fino al 2026 questo potere al fine di garantire una maggiore celerità nell'attuazione degli interventi di edilizia scolastica. In caso di esercizio dei poteri commissariali, è evidente, in capo al Sindaco si concentrano anche poteri tradizionalmente affidati alle figure tecniche, in deroga al principio di distinzione tra politica ed amministrazione a cui si è già fatto riferimento; anche in questo caso, la giurisprudenza amministrativa è intervenuta in alcuni casi a tutelare le competenze e le prerogative del Consiglio in materia di approvazione delle varianti urbanistiche, presupposto necessario ed imprescindibile di qualsiasi intervento espropriativo. Secondo il Consiglio di Stato, qualsiasi norma che attribuisca al Sindaco poteri straordinari di incidenza negativa nella sfera giuridica dei destinatari dell'azione amministrativa, in ossequio al principio di legalità, deve essere interpretata in modo letterale e rigoroso, con configurabilità dei soli poteri espressamente nominati e conseguente esclusione, in questo caso, dal perimetro applicativo della disposizione in esame di poteri di natura urbanistica (Cons, Stato, Sez. IV, sent. del 6 aprile 2022, n. 2556).

4. I Sindaci e la sfida del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

E' stato da molte parti constatato che nel procedimento di adozione del PNRR italiano il coinvolgimento delle Città e delle loro istituzioni di governo – complici, senz'altro, i ritmi serrati di approvazione - è stato assai limitato. Nonostante ciò, le Città – nelle loro multiformi dimensioni – attraversano tutte, o quasi, le missioni del Piano; sia perché molte riforme orizzontali, come quella della digitalizzazione o del reclutamento e della formazione del personale pubblico, riguardano tutte le amministrazioni pubbliche, sia perché molte infrastrutture, molti interventi che riguardano la transizione ecologica, le nuove forme di trasporto, l'assistenza sociale, l'educazione, sono interventi localizzati nei territori, e destinati a favore delle comunità locali. E' proprio il termine “comunità”, accanto a quello di “cittadini” e “cittadinanza”, quella che compare infatti con più frequenza nel Piano, quasi a voler richiamare la dimensione sociale della Città, prima ancora che quella istituzionale, anche nella denominazione di nuovi investimenti. Qui entra in gioco in maniera molto forte la capacità dei Sindaci di assicurare la più efficiente attivazione sia dell'organizzazione interna, attraverso un accorto uso dei poteri di nomina dei responsabili, di attivazione degli incarichi dirigenziali esterni e delle alte professionalità, sia di attivazione della comunità e di relazione rispetto ai livelli superiori di governo.

Il problema, naturalmente, fuoriesce dal tema della forma di governo locale e si inserisce in un più generale contesto di difficoltà dei comuni di programmazione e spesa a causa della mancanza di risorse umane e della carenza di competenze gestionali e tecniche; del resto, il reperimento di risorse qualificate da parte delle Amministrazioni locali, oltre ad incontrare le ordinarie difficoltà dei processi di reclutamento, è reso più complicato dal carattere temporaneo delle formule di reclutamento, ancorate all'orizzonte temporale del Piano e proprio per questo potenzialmente poco attrattive.

In questo difficile contesto i Sindaci rischiano di essere come Sisifo, Tantalò e Damocle⁽³¹⁾: condannati a fatiche insopportabili, e a dover sempre ricominciare daccapo, come

31 Il riferimento è a L. VANDELLI, *Sindaci e Miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, cit.

Sisifo; a veder sempre allontanarsi il traguardo finale, come Tantalò; sempre soggetti, come Damocle, alla minaccia della “spada” dei controlli e della responsabilità penale. Su questo occorrerebbe riflettere, per capire se vi possa essere spazio per riforme e correttivi volti a mettere i sindaci in condizioni di operare in maggiore tranquillità e sicurezza.

5. La questione della durata del mandato.

Si discute da tempo, come è noto, attorno al limite dei due mandati consecutivi per il Sindaco, limite da ultimo già ampiamente derogato dal legislatore a favore di un possibile ulteriore mandato consecutivo per la grande maggioranza dei comuni⁽³²⁾. L'ulteriore allentamento del limite, sempre più invocato dai sindaci a tutela della continuità dell'azione amministrativa, anche alla luce dell'importante obiettivo della realizzazione del PNRR, è stato infine ottenuto grazie all'approvazione di un provvedimento d'urgenza, nell'imminenza della prossima tornata di elezioni amministrative. Si è in tal modo consentito anche ai sindaci dei comuni tra i 5.000 ed i 15.000 abitanti in scadenza del secondo mandato di ricandidarsi per una terza volta, e si è addirittura eliminato qualsiasi limite alla ricandidatura a sindaco per tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti⁽³³⁾.

A questo proposito, va ricordato che l'esistenza del limite del doppio mandato è stato accolto sin dall'origine con favore da parte della giurisprudenza. In particolare, il giudice amministrativo ha sottolineato come esso «esprim[a] il punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione» e, ancora, come il necessario raggiungimento di tale equilibrio risulti «particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo»⁽³⁴⁾. In linea di continuità con questo orientamento anche la Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 60/2023, ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 3, lett. b), dello statuto speciale sardo e degli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 1 della legge regionale Sardegna n. 9/2022, che aveva portato il numero massimo dei mandati consecutivi dei sindaci a quattro nei comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti e a tre nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, così derogando alla legislazione nazionale in materia, considerata come punto di equilibrio tra diritto di elettorato passivo ed elezione a suffragio universale e diretto del sindaco. Secondo la Corte, la limitazione al diritto di elettorato passivo alla carica di Sindaco è giustificata dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, quali l'effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali⁽³⁵⁾. Ciò non esclude, naturalmente, che nell'esercizio del suo potere discrezionale il legislatore statale possa,

32 Cfr. art. 1, c. 138 l. 56/2014, ai sensi del quale ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è stato comunque consentito un numero massimo di tre mandati. L'art. 3 della legge n. 35/2022 ha poi modificato l'art. 51, comma 2 TUEL, trasformando il raggiungimento del numero massimo dei mandati da causa di non (immediata) eleggibilità a causa di non ricandidabilità, nonché portando a tre il numero massimo di mandati consecutivi per tutti i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

33 Decreto-legge recante Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024, approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2024.

34 Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2008, n. 2765.

35 Su questa pronuncia si v. C. NAPOLI, *Accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e disuguaglianze di fatto. Riflessioni a margine della sentenza n. 60/2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 5/2023. Concorda sulla necessità che l'eventuale scelta di assecondare una più ampia rieleggibilità dei sindaci non possa che essere compiuta dal legislatore statale, e poi recepita nelle Regioni a statuto speciale, M. GORLANI, *Elezione diretta dei sindaci e numero massimo di mandati consecutivi: note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 60 del 2023*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2023, 763.

laddove lo ritenga necessario, tener conto di altre circostanze tali da giustificare una modifica al predetto limite. Sarà dunque cruciale verificare se la giurisprudenza riterrà ragionevole l'applicazione ai soli comuni sopra i 15.000 abitanti dell'originaria regola del doppio mandato, e, soprattutto, l'eliminazione totale di qualsiasi limite per tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti, stante la stretta connessione che la Corte ha individuato tra elezione diretta ed esistenza di un limite alla rielezione consecutiva.

La necessità di qualche limite deriva peraltro anche dagli orientamenti degli organismi sovranazionali. La Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto (più nota come Commissione di Venezia), organo consultivo del Consiglio d'Europa su questioni rilevanti per lo sviluppo e stabilizzazione del patrimonio costituzionale europeo, ha rinvenuto il fondamento della regola del limite ai mandati nella tutela della democrazia, dello Stato di diritto e della *Rule of law*; ciò in quanto essi contribuiscono a rendere la transizione politica un'evenienza fisiologica e prevedibile negli affari politici; rappresentano dei meccanismi di salvaguardia dalla logica del chi "vince prende tutto"; "tengono viva" la speranza dei partiti di opposizione di conquistare legittimamente il potere. Anche dal punto di vista del diritto di voto attivo, la Commissione ha ritenuto giustificata la restrizione sul presupposto che essa, lungi dal limitare i diritti umani e politici degli elettori, finisce invece per tutelarli, in coerenza con l'art. 1 del Protocollo 12 alla CEDU e con l'art. 25 Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici⁽³⁶⁾.

In sostanza, l'assenza di limiti alla rielezione consecutiva potrebbe consentire al soggetto in carica di distorcere la successiva competizione elettorale e le pari opportunità tra i candidati, mentre il controllo esercitato dal Consiglio comunale potrebbe rivelarsi *ex se* non sufficiente. I suddetti rischi sono stati ritenuti prevalenti rispetto alle diverse controindicazioni dei limiti del numero di mandato dei sindaci, nonché rispetto alle ricadute positive di un mandato non soggetto al limite del divieto di rielezione, che pure la Commissione ha segnalato. Nello specifico, oltre all'importanza dell'esperienza e della competenza nello svolgimento dell'incarico e alla sempre più avvertita difficoltà di individuare candidati adeguati, la Commissione ha sottolineato gli effetti positivi della c.d. "tensione alla rielezione" che genera una più intensa responsabilizzazione del sindaco nei confronti delle esigenze elettori, incentivandolo a un maggior impegno nell'espletamento del suo incarico⁽³⁷⁾.

La Commissione, in ogni caso, non ha fornito alcuna indicazione circa l'entità del limite (due, tre, quattro mandati) e/o la durata massima complessiva del mandato, denotando consapevolezza tanto delle diverse controindicazioni (in termini di "buon governo" e quindi di buon andamento dell'amministrazione) che conseguono a tali limiti, quanto dell'importanza di evitare restrizioni ingiustificate, irragionevoli e sproporzionate, al diritto di elettorato attivo e passivo.

In sintesi, emerge una considerazione del limite al numero di mandati quale strumento da maneggiare con cura, tutt'altro che "a costo zero", laddove una sua correzione non ben ponderata rischi di alterare il complesso sistema di *checks and balances* che si cela dietro all'elezione diretta dei sindaci⁽³⁸⁾.

6. Il ruolo e i poteri del Sindaco nelle proposte di revisione del TUEL.

Va infine dedicata un'ultima riflessione al disegno di legge delega, di iniziativa del Ministero dell'Interno, per la revisione del TUEL esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nel mese di agosto 2023 e tuttora in via di perfezionamento. Lo schema attualmente noto contiene alcune indicazioni che andranno senz'altro meglio riempite di contenu-

36 Il riferimento è al Report *Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions* del 13 gennaio 2013 (CDL-AD(2012)027rev), ed al Report *On term-limits, Part I – Presidents* del 20 marzo 2018 (CDL-AD(2018)010).

37 Cfr. il Report *on Term-Limits: Part II – Members of Parliament; Part III – Representatives Elected at Sub-national and Local Level and Executive Officials Elected at Sub-National and Local Level* del 18 marzo 2019 (CDL-AD(2019)007).

38 In questo senso anche M. GORLANI, *Il «cantiere» degli enti locali*, in *Questa Rivista*, 2/2023, p. 116.

to, ma è possibile sin d'ora cogliere alcune importanti linee di indirizzo sul tema dei Sindaci e delle loro competenze. Nell'art. 2, che mescola oggetto della delega e principi e criteri direttivi della stessa, si prevede che il Governo è delegato all'aggiornamento e alla "razionalizzazione", in coerenza con l'evoluzione della normativa sull'esercizio delle funzioni amministrative, del riparto di competenze tra gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane, fermo restando il principio della "centralità della figura dell'organo monocratico dei comuni" (oltre che delle province e delle città metropolitane). Un altro oggetto di delega è la previsione di meccanismi istituzionali e relazioni tra gli organi di governo di comuni, province e città metropolitane, in modo da assicurare l'equilibrio di funzioni e responsabilità tra gli organi dell'ente locale, la celerità e la semplificazione nelle decisioni amministrative, e l'aggiornamento dello status degli amministratori locali, tenendo conto delle specifiche e rispettive funzioni e dei diversi livelli di responsabilità e di compiti attribuiti, anche con riferimento alle forme associative tra enti locali e rispettando il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa e finanziaria. Sul punto, va rammentato che il disegno di legge elaborato dal Ministro dell'interno nella precedente legislatura aveva proposto un intervento diretto proprio sul limite del terzo mandato, prevedendone l'estensione a tutti i comuni fino a 15.000 abitanti. Gli altri interventi di modifica diretta del TUEL, più che intervenire sui poteri del Sindaco, erano invece mirati a delimitarne il ruolo politico anche a fini di responsabilità, eliminando il riferimento alla "sovrintendenza". Non è quindi, al momento, del tutto chiaro se vi sia l'intenzione di ampliare l'orizzonte delle modifiche al riequilibrio dei poteri tra Sindaco e Consiglio (vedasi sul punto il riferimento all'equilibrio di funzioni e responsabilità), né a differenziare i meccanismi attuali di riparto delle competenze tra i due organi in ragione della dimensione degli enti, né di intervenire a chiarimento dei presupposti del potere di ordinanza; soprattutto, non è chiaro se il riferimento alla "razionalizzazione" della forma di governo comunale vada in queste specifiche direzioni. E, in sostanza, auspicabile che sul punto il disegno di legge venga meglio specificato, se l'intenzione è quella di cogliere l'occasione per risolvere alcuni tra i nodi che sono emersi in corso di applicazione dell'attuale disciplina.

7. Osservazioni conclusive.

La riflessione sui principali passaggi che hanno contrassegnato l'evoluzione dei poteri del Sindaco non sarebbe completa senza un sia pur breve accenno finale al contesto complessivo nel quale i comuni si trovano attualmente ad esercitare la propria autonomia: che presuppone, anzitutto, disponibilità di risorse ed autonomia di spesa. I comuni sono inseriti in un sistema di stretti vincoli e limiti derivanti da più fronti, come quello della modifica dei meccanismi di redazione del bilancio, e più in generale dai limiti all'autonomia di entrata che rendono anche la realizzazione dei programmi di mandato assai difficile. I margini di discrezionalità politica sono sempre più stretti e questo stressa ancora di più le responsabilità del Sindaco, formalmente titolare di una serie amplissima di poteri ma di fatto spesso privo di armi per la loro attuazione. Nessuna riforma volta al miglior funzionamento del comune nel sistema delle relazioni tra organi tramite correzioni alla forma di governo funzionerà se non si terrà conto dell'esigenza di assicurare ai comuni una autonomia *sostanziale*. Ancora: nessuna riforma funzionerà se non si terrà conto dell'ontologica diversità tra comuni di diversa dimensione, e del diverso modo di atteggiarsi delle relazioni tra forze politiche di maggioranza e minoranza nei comuni minori e in quelli di medie o grandi dimensioni. Infine, non si potrà prescindere dal collegamento con i restanti assi della riforma locale, e, in particolare, con le scelte che saranno compiute sulla forma di governo e le funzioni degli enti di area vasta, per ricomporre in un quadro armonico anche le modifiche che si vorranno apportare alla forma di governo comunale. L'auspicio è che l'occasione aperta dalle proposte di modifica dell'ordinamento degli enti locali venga colta per porre rimedio, se non a tutti, almeno ad alcuni dei nodi irrisolti che da tempo condizionano il buon funzionamento del nostro sistema locale.