



**UNO STUDIO NELLA PRASSI DELLE AUTONOMIE LOCALI:  
LO SCIoglimento ANTICIPATO DEI CONSIGLI COMUNALI**

di

**Marta Cerroni**

*(Dottoranda in Diritto Pubblico Comparato  
presso l'Università degli Studi di Siena)*

19 ottobre 2011

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. Alcuni tratti caratterizzanti il sistema di governo degli enti locali – 3. Un breve cenno alla metodologia della ricerca – 4. Lo scioglimento dei Consigli comunali - 4.1. La mozione di sfiducia – 4.2. Le dimissioni *ultra dimidium* – 4.3. Le dimissioni del Sindaco – 4.4. La mancata approvazione del bilancio – 5. Brevi considerazioni in riferimento ai grafici – 6. Conclusioni

## **1. Introduzione**

In tutti gli ordinamenti, siano essi nazionali o stranieri<sup>1</sup>, e a tutti i livelli, assistiamo ad una crisi profonda del ruolo delle assemblee elettive, accentuata dalla presenza di esecutivi sempre più forti.

---

1 R. Scarciglia – M. Gobbo (a cura di), *Nuove tendenze dell'ordinamento locale: fonti di diritto e forme di governo nell'esperienza comparata*, Trieste, 2001; S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale: esperienze a confronto (Italia, Spagna, RFT, Gran Bretagna, Francia, Austria, Usa)*, Rimini, 1992.

A livello locale, i Consigli comunali si trovano in una posizione di completa subordinazione di fronte al Sindaco, titolare di amplissimi poteri e grande prestigio sociale: “*chiunque parli ai nostri giorni con un Consigliere comunale, per grande che sia la città di riferimento e quale che sia la collocazione tra i banchi della maggioranza o dell’opposizione, si imbatte in sconsolate valutazioni circa la marginalità del proprio ruolo. E la sostanziale irrilevanza politica e decisionale dell’assemblea municipale*”<sup>2</sup>.

Data la profonda crisi vissuta dalle assemblee elettive locali, questo saggio si pone come obiettivo primario quello di analizzare i motivi che stanno alla base di suddetta crisi, evidenziando il rapporto tra Consiglio comunale e Sindaco. Entrambi questi organi, infatti, sono eletti a suffragio universale diretto, ma la loro posizione, a livello politico, non è paritaria a causa dei forti poteri concentrati nelle mani del primo cittadino<sup>3</sup>.

La forma di governo degli enti locali è delineata dalla legge n. 81/93<sup>4</sup> che, per dare risposte alla collettività sempre più distaccata e sfiduciata nei confronti della politica e delle istituzioni, definì un modello di governo fortemente innovativo, incidendo sul sistema elettorale<sup>5</sup> e sul rapporto tra organi.

Il quadro, come disegnato dal legislatore in piena “tangentopoli”, è quello di un “primo cittadino” di notevole importanza sociale e politica che non necessita dell’investitura dell’assemblea, la quale ha, di conseguenza, sempre minor peso politico. Inoltre, la perdita di centralità del Consiglio produce un ulteriore ridimensionamento del ruolo dei partiti politici, già in piena crisi<sup>6</sup>.

E’ questo il quadro da cui partiremo per analizzare, nella prassi amministrativa, alcuni dei meccanismi che portano allo scioglimento del Consiglio e all’operatività del principio del *simul stabunt simul cadent*<sup>7</sup>.

---

2 A. Brasca – M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale: il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, 2003, 7.

3 P. Costanzo, *Commento sub. Art. 30-38 l. 142/90*, in A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali*, Bologna, 1996, 554.

4 La disciplina contenuta nella legge 81 del 1993 è stata, in parte, assorbita e completata dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali). Per un’analisi della legge n. 81 del 1993 cfr. V. Italia – M. Bassani (a cura di), *L’elezione diretta del Sindaco (e del presidente della Provincia): commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, Milano, 1993.

5 In materia di sistema elettorale locale, tra la numerosa dottrina, si rimanda a T. E. Frosini, *Forma di governo comunale e sistema elettorale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1994, 4163; M. Scudiero, *L’elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993, 635; L. Vandelli – T. Tessaro – S. Vassallo, *Organi e sistema elettorale: commento Parte I titolo III capo I (artt. 36-54), capo III (artt. 71-76). Commento al Tu sull’ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 2004, 29.

6 C. Dato, *Dal sindaco dei partiti al sindaco dei cittadini* in C. Merletto (a cura di), *Politica e società in Italia*, Milano, 1999, 476 ss.

7 La grande novità nel rapporto tra Sindaco e Consiglio, introdotta con il principio del *simul stabunt simul cadent*, è che “nessuno dei due organi è causa della investitura dell’altro, ma ciascuno può determinare il venir

## 2. Alcuni tratti caratterizzanti il sistema di governo degli enti locali

Il sistema di governo locale rappresenta un terreno di “grande sperimentazione” legislativa che, considerata l’importanza rivestita dai comuni nella storia del nostro paese, caratterizzato da un’altissima parcellizzazione del territorio<sup>8</sup>, apre prospettive di analisi interessanti. Il pluralismo autonomista territoriale, infatti, caratterizza il nostro ordinamento e diviene una componente essenziale della democrazia italiana ed elemento necessario e fondamentale dell’intero disegno costituzionale<sup>9</sup>.

Se la forma di governo comunale è legata al dettato legislativo del 1993, non possiamo tralasciare che è dalla legge n. 142/90<sup>10</sup> che essa comincia ad essere delineata<sup>11</sup>; l’art. 30 l. n. 142/90 (oggi art. 36 t.u.e.l.)<sup>12</sup> specifica l’originaria tripartizione degli organi di governo e lo fa svincolandosi dalle tradizionali categorie amministrative, e dichiarando il valore “costituzionale” degli organi ai quali spetta il compito di manifestare, nel massimo grado, la volontà politico-amministrativa nell’ambito del comune o della provincia<sup>13</sup>.

Inoltre, gli artt. 3, comma 4, e 4 del d.lgs. 267/00<sup>14</sup> riconoscono la potestà statutaria dei comuni<sup>15</sup>, la quale però, in relazione all’organizzazione di governo dell’ente, è mera fonte di regolamentazione in quanto è favorita l’uniformità di governo. Infatti, il legislatore non ha recepito le posizioni volte a semplificare l’organizzazione politica, specie dei comuni minori<sup>16</sup>. Questo approccio ha prodotto un “allivellamento giuridico”<sup>17</sup> che contrasta con la varietà tipica delle autonomie locali<sup>18</sup>.

---

*meno dell’altro (anche se al Sindaco non è attribuito il potere di scioglimento del Consiglio, questo può essere provocato attraverso le sue dimissioni)”*; cfr. T. Groppi, *Prime considerazioni intorno alla forma di governo locale dopo la l. n. 81/93*, in *Prime note*, 1993, suppl. al n. 5, 90.

8 Il territorio nazionale è composto da 8100 comuni di cui ben 4718 non raggiungono i 3000 abitanti e 758 sono inferiori ai 5000.

9 L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Milano, 2007, 20.

10 La legge 8 giugno 1990, n. 142 è stata abrogata dall’art. 274 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

11 A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 128 Supplemento. Legge 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali*, op. cit., 462.

12 L’art. 30 della l. n. 142/90 individua gli organi di governo del Comune e della Provincia. Anche l’art. 36 del d.lgs. 267/00, che corrisponde all’art. 30 della l. n. 142/90 ora abrogata, disciplina gli organi di governo del comune e della provincia.

13 P. Costanzo, *Commento sub. Art. 30-38 l. 142/90*, op. cit., 572; M. Andreis, *I rapporti tra gli organi negli enti locali*, Torino, 1996, 1-37.

14 Gli artt. 3, comma 4, e 4 del d. lgs. 267/00 hanno sostituito gli artt. 2, comma 4, e 4 l. n. 142/90 ora abrogata.

15 In tema di statuti comunali cfr. M. Clarich – G. D’Alessio – A. Pisaneschi, *Gli statuti comunali*, Roma, 1995; C. Corsi, *L’autonomia statutaria dei comuni e delle provincie*, Milano, 1995; S. Gambino – G. Storchi (a cura di), *Governo del comune e Statuti*, Rimini, 1993; L. Pegoraro, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993.

16 G. Rolla - T. Groppi, *L’ordinamento dei comuni e delle provincie*, Milano, 2000, 641.

Una delle maggiori novità della legislazione degli anni '90 del secolo scorso è l'aver riconosciuto il ruolo politico degli enti locali (in linea con quello che sarebbe divenuto nel 2001 il dettato del nuovo art. 114 Cost.<sup>19</sup>) ed individuato la netta separazione delle funzioni tra gli organi, permettendo così di classificare il sistema degli enti locali secondo le formule della forma di governo<sup>20</sup>.

Tuttavia non è facile definire la forma di governo degli enti locali<sup>21</sup>; evidenziamo infatti posizioni contrastanti sull'argomento tra chi sostiene si tratti di una forma presidenziale<sup>22</sup>, parlamentare<sup>23</sup>, neo-parlamentare<sup>24</sup>, ibrida<sup>25</sup>, o di “Governo del Cancelliere”<sup>26</sup>.

Uno dei punti di diversità rispetto al modello presidenziale è la stretta interdipendenza tra la permanenza in carica del Consiglio e quella del Sindaco secondo il principio del *simul stabunt simul cadent*<sup>27</sup>, che ammette elezioni anticipate del tutto sconosciute al modello presidenziale<sup>28</sup>. In altre parole, l'interdipendenza della durata in carica degli organi, insieme al

---

17 M. Perini, *Commento agli artt. 36-41*, in R. Garofoli – P. De Lise (a cura di), *Commento al T. U. Enti locali*, Roma, 2011, 325 ss.

18 Da una parte abbiamo la Circolare del Ministero dell'Interno, 7 giugno 1990, n. 17102/127/1, che consente a ciascun ente la deliberazione del proprio statuto al fine di consacrare il principio secondo cui non è lo Stato che regola autoritariamente ed uniformemente la vita delle amministrazioni elettive, ma sono esse che si dotano di strumenti di autogoverno; lo statuto diventa, perciò, una nuova fonte di diritto per l'ordinamento degli enti locali. Dall'altra parte, invece, il legislatore ha elaborato una disciplina normativa dettagliata, riducendo al minimo gli spazi di autonomia statutaria e organizzativa.

19 A livello giurisprudenziale, la sentenza n. 106/02 Corte Cost. afferma che “*Il nuovo Titolo V – con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali – ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare*” (§ 3 cons. dir.).

20 M. Perini, *Commento agli artt. 36-41*, op. cit., 329.

21 La ricerca di classificazioni è oggetto di analisi in tutti i paesi; pensiamo al tentativo di classificazione di Alain Delcamp che distingue i sistemi di governo locale a seconda se l'esecutivo o l'assemblea abbia un ruolo dominante, evidenziando la polarità tra esecutivo e Consiglio nei diversi sistemi e la polarità tra governi con valenza spiccatamente tecnica o partitica. Su questi aspetti, cfr. L. Bobbio, *Come cambiano le forme di governo locale in Europa*, in A. Brasca – M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale: il ruolo delle assemblee elettive*, op. cit., 225 s.

22 A livello giurisprudenziale cfr. Cons. St., sez. I, 30 settembre 1993, n. 984.

23 G. Rolla – T. Groppi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, op. cit., 727.

24 P. Barrera, *Il Sindaco*, in F. Clementi – E. Sortino (a cura di), *I nuovi statuti degli enti locali: guida per l'aggiornamento*, Bergamo, 1994, 212.

25 Ministro dell'Interno circ. 5 febbraio 1993, n. 4.

26 S. Gambino, *Organizzazione di governo e amministrazione locale fra leggi di riforma e statuti*, in C. Amirante – A. Saccomanno (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Messina, 1995, 95; G. Rolla – T. Groppi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, op. cit., 727.

27 L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit., 104.

28 Tra la numerosissima dottrina che ha affrontato il problema della definizione della forma di governo si rimanda a: L. Vandelli, *Sistemi elettorali e forma di governo locale degli enti locali*, in M. Luciani – M. Volpi (a

meccanismo della mozione di sfiducia, allontanano i due modelli, nonostante la presenza di altri elementi, come la centralità del Sindaco e la sua elezione diretta, tipici del sistema presidenziale.

Riteniamo più plausibile un collegamento alla forma parlamentare a direzione giuntales<sup>29</sup>, in quanto i meccanismi di forte razionalizzazione (relativi all'organizzazione e al funzionamento dei singoli organi nonché ai reciproci rapporti) delineano un sistema che, come già detto, è incentrato sul meccanismo della fiducia tra organi e sul principio del *simul simul*.

L'estrema razionalizzazione prodotta dalle riforme legislative degli anni '90 è volta, da un lato, a perseguire la stabilità e l'efficienza del governo (specie la l. n. 142/90) e, dall'altro, a garantire maggior democraticità (l. n. 81/93). Perciò è interessante capire quale dei due aspetti della razionalizzazione è prevalso nella prassi amministrativa, elemento che verrà analizzato nei prossimi paragrafi.

### 3. Un breve cenno alla metodologia della ricerca

Oltre all'elezione diretta del Sindaco, la maggiore novità della normativa del 1993 è data dall'introduzione del principio del *simul simul*, finalizzata a ridurre l'instabilità che caratterizzava la vita politica degli enti locali, in quanto il Sindaco, eletto in seno al Consiglio, veniva sfiduciato in modo ripetuto; già nel '90, per far fronte a questo problema, era stato introdotto il meccanismo della sfiducia costruttiva<sup>30</sup>. La stabilità è perciò il principio che ha guidato il legislatore italiano nel riformare gli enti locali e risulta interessante capire se essa, tanto invocata, specie nel '93, sia stata raggiunta e a quali costi.

Si propone di esaminare alcune delle cause di scioglimento dei Consigli comunali, con l'obiettivo di capire il ruolo attuale delle assemblee elettive in riferimento al rapporto con l'esecutivo. A tal proposito è stato svolto uno studio della prassi amministrativa<sup>31</sup>, reso possibile grazie alla collaborazione di enti e amministrazioni, primo fra tutti il Ministero degli

---

cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995, 254 ss; L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali; 1999-2000, 10 anni di riforme*, Rimini, 2000, 661 ss. (in questa sede l'autore ritiene che il modello organizzativo locale, che è scaturito dalla riforma del '93, è da definire "duale" perché l'organizzazione politica si regge su due organi dotati della massima legittimazione democratica, essendo eletti a suffragio diretto); P. Costanzo, *Commento sub. Art. 30-38 l. 142/90*, op. cit., 588 ss; A. Marzanati, *L'organizzazione di governo dei comuni e delle province*, Milano, 1990; A. Barbera (ccord. da), *Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale. Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, Rimini, 1993.

29 M. Perini, *Commento agli artt. 36-41*, op. cit., 329.

30 L. Vandelli, *Funzioni ed organi nella l. 8 giugno 1990 n. 142*, in *Comuni d'Italia*, 1990, 1581.

31 Sulle modalità con cui studiare il rapporto tra organi cfr. M. S. Giannini, *I rapporti tra gli organi elettivi*, in *I rapporti interorganici nelle amministrazioni a livello locale*, Milano, 1968, 79 ss.

Interni, che hanno fornito i dati necessari per misurare l'incidenza, nella vita amministrativa, di alcune delle cause di scioglimento dei Consigli comunali descritte nel t.u.e.l.<sup>32</sup>.

I dati sono stati poi elaborati ed inseriti in una tabella<sup>33</sup>, che mostra la portata degli eventi in relazione ad ogni provincia italiana; tale tabella evidenzia vari fenomeni, un esempio è dato dalla spiccata instabilità di determinate aree del territorio rispetto ad altre in cui denotiamo maggiore governabilità.

Vista l'impossibilità di un'analisi approfondita estesa a tutto il territorio nazionale, la ricerca si è prevalentemente soffermata sulla Provincia di Frosinone, oltre allo studio di singoli casi scelti per la loro peculiarità.

La Provincia di Frosinone, in particolare, si caratterizza perché, dei 91 comuni che la compongono, ben 32 hanno vissuto il commissariamento per dimissioni *ultra dimidium* dei Consiglieri, ma, allo stesso tempo, dal 1993 ad oggi<sup>34</sup>, non è mai stata approvata una mozione di sfiducia.

Questi dati, unici nel loro genere a livello nazionale sia per l'uso amplissimo dello strumento dimissionario sia per lo scarsissimo uso della mozione, hanno reso peculiare la provincia di Frosinone, ai fini dell'indagine, soprattutto se affiancati ad un altro dato, ovvero il frequente verificarsi dello scioglimento del Consiglio per la mancata approvazione del bilancio e della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La ricerca è stata condotta grazie al contatto con le segreterie generali, attraverso interviste a Segretari Comunali, Sindaci, Vicesindaci, Consiglieri ed Assessori delle realtà locali.

Le finalità dello studio consistono nel cercare di comprendere, per prima cosa, qual è il substrato politico che spinge i Consiglieri alle dimissioni in blocco e perché queste sono preferite alla mozione di sfiducia; secondariamente, se tali dimissioni portano, nelle susseguenti elezioni, all'alternanza di governo tra gli schieramenti. Inoltre, dal momento che la mozione di sfiducia non è mai stata utilizzata, sarà interessante esaminare se la stessa è

---

32 Seguono una serie di grafici e tabelle che mostrano il riscontro pratico di fenomeni quali: lo scioglimento per mancata approvazione del bilancio e della salvaguardia degli equilibri di bilancio, le dimissioni del Sindaco, le dimissioni *ultra dimidium* dei Consiglieri, l'approvazione di una mozione di sfiducia.

33 La tabella è frutto di elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni.

Legenda ultima colonna:

A = scioglimento Consiglio provinciale a causa della mozione di sfiducia

B = scioglimento Consiglio provinciale a causa delle dimissioni dei Consiglieri;

C = scioglimento Consiglio provinciale a causa delle dimissioni del Presidente della provincia;

Nel caso in cui prima della lettera abbiamo il numero 2 (es. 2A), significa che lo scioglimento per la causa indicata dalla lettera è avvenuto per due volte.

34 I dati sono aggiornati a luglio 2010 eccetto quelli inerenti la mancata approvazione del bilancio e della salvaguardia degli equilibri di bilancio aggiornati a ottobre 2010.

stata presentata ma non approvata perché ritirata o non deliberata<sup>35</sup>; infine, occorrerà chiedersi quale significato riveste, nella prassi, la mancata approvazione del bilancio e della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Vista l'importanza che nel nostro ordinamento rivestono i comuni, il presente lavoro si soffermerà prevalentemente sul loro studio; tuttavia, data la stretta connessione tra le normative, non sarà possibile prescindere da alcuni riferimenti relativi al ruolo delle Province<sup>36</sup>.

---

35 Per far questo abbiamo analizzato i verbali dei Consigli comunali e i relativi ordini del giorno.

36 Il t.u.e.l. tratta parallelamente degli organi di governo di Provincia e Comune; tuttavia, rimangono delle differenze di particolare rilievo in tema di sistema elettorale e qualificazione del Presidente della Provincia, a cui non è attribuita la qualifica di ufficiale di Governo.

Provincia	Residenti	Num. Comuni	Mozioni sfiducia		Dimissioni Consiglio		Dimissioni Sindaco		approvazione bilancio	
			N°	Comuni	N°	Comuni	N°	Comuni	N°	comuni
Agrigento (Sicilia)	448053	43								
Alessandria (Piemonte)	418231	190	2	2	7	7	6	6	1	1
Ancona (Marche)	448473	49	3	3	4	4	4	3		
Aosta (Valle d'Aosta)	119548	74								
Arezzo (Toscana)	323288	39	1	1	2	2	1	1	1	1
Ascoli Piceno (Marche)	203153	33	4	4	6	6	5	4	2	2
Asti (Piemonte)	208339	118			11	11	4	4	1	1 c
Avellino (Campania)	429178	119			53	38	9	9	6	5 b
Bari (Puglia)	1218038	41	4	3	57	31	16	14	5	5 b
Barletta-Andria-Trani (Puglia)	383018	10					1	1		
Belluno (Veneto)	209550	69	2	2	8	7	8	8		
Benevento (Campania)	287042	78	2	2	51	36	5	5	4	4 c
Bergamo (Lombardia)	973129	244	1	1	30	25	11	11	2	2
Biella (Piemonte)	187249	82			2	2	4	4		
Bologna (Emilia-Romagna)	915225	60			3	3	4	4		
Bolzano (Trentino-Alto Adige)	462999	116								
Brescia (Lombardia)	1108776	206	1	1	30	28	6	6	2	2
Brindisi (Puglia)	402422	20	3	2	21	16	7	5	2	1
Cagliari (Sardegna)	543310	71			42	32	7	7	2	2
Caltanissetta (Sicilia)	274035	22								
Campobasso (Molise)	230749	84	4	4	23	19	7	6	3	3 c
Carbonia-Iglesias (Sardegna)	131890	23							5	5
Caserta (Campania)	852872	104	1	1	85	51	12	12		c
Catania (Sicilia)	1054778	58								
Catanzaro (Calabria)	369578	80			36	30	8	8	2	c
Chieti (Abruzzo)	382076	104	2	2	17	16	3	3	3	3
Como (Lombardia)	537500	162	2	2	26	22	17	17	1	1 a
Cosenza (Calabria)	733797	155			69	52	13	12	7	5
Cremona (Lombardia)	335939	115			7	7	2	2	1	1
Crotone (Calabria)	173122	27			19	12	1	1		
Cuneo (Piemonte)	556330	250	4	4	16	16	9	9		
Enna (Sicilia)	177200	20								
Fermo (Marche)	166218	40								
Ferrara (Emilia-Romagna)	344323	26			1	1	1	1		
Firenze (Toscana)	933860	44			1	1	2	2		
Foggia (Puglia)	649598	61			60	37	6	6	1	1 b
Forlì-Cesena (Emilia-Romagna)	358542	30			1	1	1	1		
Frosinone (Lazio)	484566	91			38	32	3	3	10	9
Genova (Liguria)	878082	67	3	3	8	7	5	5		b
Gorizia (Friuli-Venezia Giulia)	136491	25			2	2				
Grosseto (Toscana)	211086	28			3	3	3	3		
Imperia (Liguria)	205238	67			9	8	10	9	1	1 2c
Isernia (Molise)	89852	52			13	10	3	3	2	2
La Spezia (Liguria)	215935	32			5	5				b
L'Aquila (Abruzzo)	297424	108	2	2	31	28	13	11	1	1
Latina (Lazio)	491230	33	1	1	25	18	3	3		
Lecco (Lombardia)	787825	97	3	3	66	45	21	20	6	6
Lecco (Lombardia)	311452	90	3	3	9	9	4	4	2	2
Livorno (Toscana)	326444	20			1	1				
Lodi (Lombardia)	197672	61			5	4	3	3		
Lucca (Toscana)	372244	35	2	2	4	4	1	1		2b
Macerata (Marche)	301523	57	2	2	8	8	1	1	1	1
Mantova (Lombardia)	377790	70			10	10				
Massa-Carrara (Toscana)	197652	17			2	2	2	2		d
Matera (Basilicata)	204239	31	2	2	16	11	1	1	1	c
Messina (Sicilia)	662450	108								
Milano (Lombardia)	2940579	134	6	6	54	41	15	14	2	2
Modena (Emilia-Romagna)	633993	47			1	1	2	2		
Monza e della Brianza (Lombardia)	766631	55								
Napoli (Campania)	3059196	92	13	10	85	51	13	12	6	6
Novara (Piemonte)	343040	88			16	14	6	6	1	1
Nuoro (Sardegna)	164260	52	2	2	29	26	9	9	2	2
Olbia-Tempio (Sardegna)	138334	26								
Oristano (Sardegna)	167971	88	2	2	12	11	4	4		
Padova (Veneto)	849857	104			30	23	4	4	1	1 b
Palermo (Sicilia)	1235923	82								
Parma (Emilia-Romagna)	392976	47			5	4	3	3		
Pavia (Lombardia)	493753	190	1	1	34	27	8	8	2	2
Perugia (Umbria)	605950	59			8	7	3	3	1	1
Pesaro e Urbino (Marche)	333857	60	3	3	3	2	2	2		
Pescara (Abruzzo)	295481	46			13	13	3	3		
Piacenza (Emilia-Romagna)	263872	48			7	7	3	3	1	1
Pisa (Toscana)	384555	39			6	6	1	1	2	2
Pistoia (Toscana)	268503	22	1	1	2	2			1	1 *
Pordenone (Friuli-Venezia Giulia)	286198	51			6	6	1	1		
Potenza (Basilicata)	393529	100	6	5	37	29	6	6	6	6
Prato (Toscana)	227886	7								
Ragusa (Sicilia)	295264	12								
Ravenna (Emilia-Romagna)	347847	18			1	1	1	1		c
Reggio Calabria (Calabria)	564223	97	2	2	61	45	12	11	2	2 c
Reggio Emilia (Emilia-Romagna)	453892	45			1	1	3	3	1	1
Rieti (Lazio)	147410	73	2	2	7	7	6	6	1	1
Rimini (Emilia-Romagna)	290033	27								
Roma (Lazio)	3700424	121	2	2	84	54	20	17	4	4 c
Rovigo (Veneto)	242538	50			9	7	4	4	1	1
Salerno (Campania)	1073643	158	3	3	81	62	14	13	8	7
Medio Campidano (Sardegna)	105400	28								
Sassari (Sardegna)	322326	66	2	2	23	20	4	4		
Savona (Liguria)	272528	69	2	2	7	6	4	4		b
Siena (Toscana)	252288	36			2	2	1	1		
Siracusa (Sicilia)	396167	21								
Sondrio (Lombardia)	176856	78			9	9	5	5		
Taranto (Puglia)	579806	29	1	1	26	17	9	8	3	3
Teramo (Abruzzo)	287411	47	1	1	14	13	7	7		
Terni (Umbria)	219876	33	1	1	3	3	1	1	1	1
Torino (Piemonte)	2165619	315	4	4	39	36	19	19		
Ogliastra (Sardegna)	58389	23								
Trapani (Sicilia)	425121	24								
Trento (Trentino-Alto Adige)	477017	217								
Treviso (Veneto)	795264	95	6	6	20	20	7	7	1	1 c
Trieste (Friuli-Venezia Giulia)	242235	6			2	2	1	1		
Udine (Friuli-Venezia Giulia)	518840	136			7	7				
Varese (Lombardia)	812477	141			35	29	6	6	1	1 b+c
Venezia (Veneto)	809586	44			21	19	4	4		
Verbania-Cusio-Ossola (Piemonte)	159040	77			10	9	1	1		
Vercelli (Piemonte)	176829	86	1	1	15	14	3	3		c
Verona (Veneto)	826582	98	2	2	35	27	4	4	1	1 b
Vibo Valentia (Calabria)	170746	50	1	1	23	18	7	7	2	2 c
Vicenza (Veneto)	794317	121	2	2	26	26	6	6		b
Viterbo (Lazio)	288783	60	2	2	16	15	2	2	2	2 b



## 4. Lo scioglimento dei Consigli comunali

Lo scioglimento dei Consigli comunali rappresenta un momento peculiare nella vita delle amministrazioni locali e va letto in riferimento al principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* che, finalizzato a ridurre l'instabilità tipica della prima Repubblica, crea un sistema che pretende omogeneità politica e programmatica tra capo dell'esecutivo e maggioranza consiliare. In altre parole, l'intento del legislatore è stato quello di creare un sistema di governo dove l'organo monocratico è legato in modo indissolubile al Consiglio, dalla fase pre-elettorale sino alla cessazione delle legislatura.

### 4.1. La mozione di sfiducia.

La mozione di sfiducia è regolata dall'art. 52 t.u.e.l., perciò essa costituisce una fattispecie autonoma rispetto a quella prevista dall'art. 141 t.u.e.l. (che disciplina la sospensione e lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali); tuttavia, la procedura prevista, che richiede la nomina di un commissario, in conformità a quanto previsto dall'art. 141, induce a ritenere che la fattispecie debba propriamente rientrare *ratione materiae* tra i casi di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali<sup>37</sup>.

Essa esprime la complessa relazione che lega Sindaco e Consiglio, in quanto sarà utilizzata nei casi in cui verrà meno il rapporto di fiducia che lega i due organi per tutta la durata della legislatura<sup>38</sup>.

Nella prassi amministrativa l'incidenza della mozione di sfiducia è pari all'1,43%, ovvero 116 comuni su 8100<sup>39</sup>. Da una prima analisi appare evidente la marginalità dell'uso di tale strumento, marginalità riscontrabile anche a livello provinciale, dove l'incidenza è dello 0,91%<sup>40</sup>.

La peculiarità di questo dato è evidente se consideriamo il fatto che la mozione di sfiducia è stata concepita (dal legislatore del 1993) come una delle maggiori novità, andando a sostituire lo strumento della sfiducia costruttiva<sup>41</sup>.

---

37 G. Rolla – T. Groppi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, op. cit., 790.

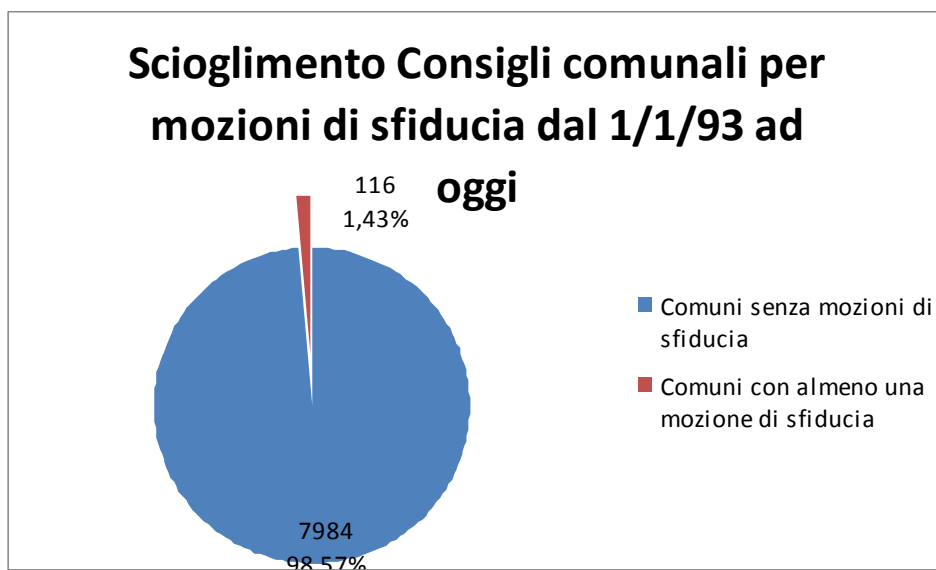
38 In relazione al complesso problema del rapporto tra gli organi cfr. M. Sica, *Giunta e Consiglio comunale*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1991, 293; R. Iannotta, *Ordinamento comunale e provinciale*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1995, 83 ss; G. Iaccarino, *Consiglio comunale*, in *Enc. Dir.*, IX, Milano, 1961, 184 ss; G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, op. cit.; C. Corsi, *Evoluzione dei rapporti Consiglio-Giunta-Sindaco dalla l. n. 142/1990 al T.U. n. 267/2000*, in M. Carlo (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, 2001, 304-325.

39 Vedere grafico n. 2.

40 Solo 14 province su 110 hanno visto l'approvazione di una mozione di sfiducia.

41 In dottrina c'è chi ha definito la mozione di sfiducia come "sfiducia distruttiva", per contrapporla al precedente modello della sfiducia costruttiva, con riferimento agli effetti che produce (scioglimento e decadenza

Il mancato utilizzo della mozione di sfiducia è maggiormente marcato di fronte al grande utilizzo delle dimissioni *ultra dimidium* e delle dimissioni del Sindaco, come analizzeremo nei prossimi paragrafi.



**Grafico 2 fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni**

#### 4.2. Le dimissioni *ultra dimidium*.

Lo scioglimento anticipato del Consiglio comunale, secondo quanto previsto dall'art. 141, comma 1, n. 3 t.u.e.l., si verifica quando sono presentate le dimissioni dalla metà più uno dei Consiglieri assegnati all'ente<sup>42</sup>.

Le dimissioni si dicono *ultra dimidium* quando sono poste in essere contestualmente e in un medesimo atto da parte della metà più uno dei membri assegnati o quando sono presentate dagli stessi attraverso atti separati ma presentati contemporaneamente al protocollo dell'ente<sup>43</sup>; solo in questi casi abbiamo lo scioglimento del Consiglio.

La procedura tuttavia, sin dall'entrata in vigore della l. n. 142/90<sup>44</sup>, ha creato dubbi relativamente al momento in cui debbano ritenersi efficaci le dimissioni<sup>45</sup>; in altre parole non

---

di tutti gli organi) e all'*iter* che porta alla sua approvazione, caratterizzato da una dialettica politica esasperata che può avere esiti distruttivi per gli organi di governo in conflitto, e che impedisce al Consiglio di riappropriarsi della funzione di indirizzo cfr. P. Costanzo, *Commento sub. Art. 30-38 l. 142/90*, op. cit., 588.

42 Per quanto riguarda le dimissioni *infra dimidium*, gli effetti sono regolati dall'art. 38, comma 8, t.u.e.l.

43 La contemporaneità è da intendersi come presentazione delle dimissioni da parte dei Consiglieri tutti insieme, in fascio, al protocollo dell'ente (Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2005, n. 29). Si ricorda che in altre pronunce la contemporaneità è stata intesa come dimissioni presentate in atti separati ma nello stesso giorno e registrate nel protocollo in tempi successivi purchè sotto la medesima data (Cons. St., Sez. V, 11 ottobre 1996, n. 1223).

44 L'art. 39 della l. n. 142/90 disciplinava lo scioglimento e la sospensione dei Consigli comunali e provinciali; dopo la sua abrogazione, è l'art. 141 del t.u.e.l. a regolare la materia.

45 D. Rosato, *Organi elettivi comunali e provinciali, Dimissioni dei componenti dopo la l. 142/90. Efficacia immediata?*, in *Nuova rassegna*, 1993, 784; E. Maggiora, *Il Sindaco: elezione, competenze, rapporti*

era chiaro se tali dimissioni andassero ritenute valide sin dalla loro presentazione o se fosse necessaria la presa d'atto da parte del Consiglio. A causa di questo dubbio interpretativo si sono avuti numerosi interventi giurisprudenziali fino ad arrivare alle sentt. n. 10/93 Ad. pl. e 15/97 Ad. Pl. con cui il Consiglio di Stato ha dettato alcuni importanti principi in materia<sup>46</sup>.

Ciò che caratterizza le dimissioni *ultra dimidium*, rispetto all'“azione di maggioranze inopinate”<sup>47</sup>, è la simultaneità da cui deriva l'intento dissolutore, il quale permette di individuare la responsabilità politica dei soggetti promotori di un'azione avente effetti dirimpenti sul quadro politico degli enti locali<sup>48</sup>.

Ove manca la contestualità, si deve procedere alla surrogazione dei Consiglieri dimissionari, anche nel caso in cui le dimissioni *infra dimidium* producano il depauperamento della metà dei Consiglieri<sup>49</sup>. In ciò si ravvisa, ancora una volta, la tendenza del legislatore a preferire la stabilità e governabilità sacrificando la rappresentatività del Consiglio. La surrogazione<sup>50</sup>, infatti, insieme alla sostituzione dei Consiglieri nominati in Giunta, a causa dell'incompatibilità tra le due cariche prevista nei comuni maggiori, fa sì che in alcuni casi il Consiglio venga formato prevalentemente da soggetti che hanno ricevuto poche preferenze.

Dall'analisi dei dati<sup>51</sup>, si evidenzia un larghissimo uso dello strumento delle dimissioni *ultra dimidium* che, sia a livello comunale<sup>52</sup> (18,22% per un totale di 1476 comuni) che provinciale (10,91% ovvero 12 province), hanno un impatto notevole nella vita delle amministrazioni

---

*con altri organi, deleghe, responsabilità: problemi e casi pratici risolti sulla base della giurisprudenza*, Milano, 2003.

46 Si ricorda che il Consiglio di Stato, Ad. Pl., con sentenza 5 agosto 1993, n. 10, stabilì che la necessità della “presa d'atto” delle dimissioni, da parte del Consiglio, si poneva in contrasto con i principi posti alla base della legge n. 142/90, poiché l'intento del legislatore era delineare un modello di autonomie locali basato sui principi di celerità e funzionamento degli organi rappresentativi.

Sempre il Consiglio di Stato, Ad. Pl., sentenza 24 luglio 1997, n. 15, ha affermato che l'istituto dello scioglimento del Consiglio si pone come limite all'utilizzo dello strumento della surrogazione; affinché si verifichi l'effetto dissolutivo è necessario che le dimissioni, sin dall'origine, presentino la struttura delle dimissioni *ultra dimidium*; inoltre, le dimissioni sono *ultra dimidium*, e danno luogo allo scioglimento del Consiglio comunale, se simultanee, ossia se presentate dai consiglieri dimissionari nello stesso giorno.

47 E. Sticchi Damiani, *Le dimissioni dissolutive nel sistema di governo degli enti locali*, Padova, 2001, 1299.

48 I principi affermati in giurisprudenza hanno indotto il legislatore a codificare, prima con decreti legge non convertiti e poi con la legge n. 127/1997, la regole della immediata efficacia e irrevocabilità delle dimissioni. Oggi è l'articolo 38, comma 8, del t.u.e.l. che regola la procedura stabilendo che le dimissioni devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente, nell'ordine temporale di presentazione. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il Consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surrogazione dei dimissionari, salvo ricorrano i presupposti per i quali si debba procedere allo scioglimento del Consiglio a norma dell'art. 141 t.u.e.l.

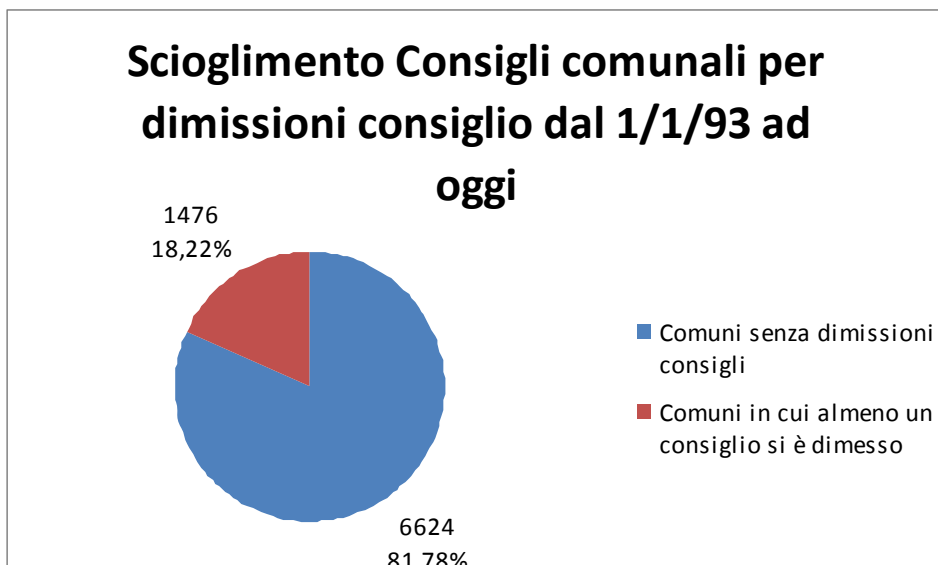
49 Consiglio di Stato, sez. IV, 1 settembre 1997 n. 937; a livello dottrinale si rimanda a M. Andreis, *I rapporti tra organi negli enti locali*, op. cit., 57-70.

50 G. Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1996, 607.

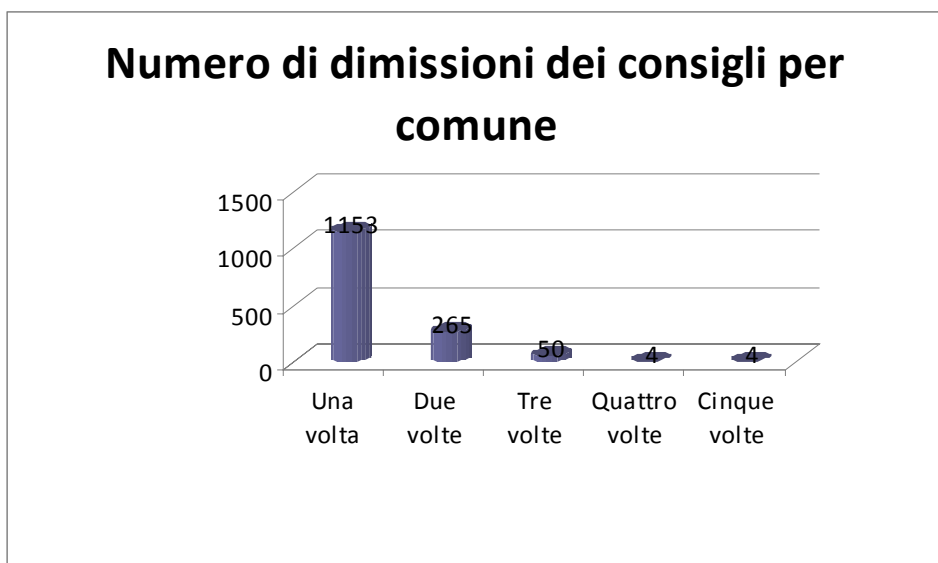
51 Vedere grafico n. 4.

52 Vedere grafico n. 3.

locali. Inoltre, in alcune realtà, questo fenomeno si è presentato per ben 4-5 volte, dal 1993 ad oggi, generando una situazione di totale ingovernabilità<sup>53</sup>.



**Grafico 3 fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni**



**Grafico 4 fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni**

#### 4.3. Le dimissioni del Sindaco

<sup>53</sup> Dal grafico n. 4 emerge che, oltre ai 1150 comuni dove le dimissioni dei Consiglieri si sono verificate una sola volta, in ben 265 comuni il fenomeno si è verificato due volte, in 50 comuni le dimissioni si sono avute 3 volte, in 7 comuni le dimissioni si sono avute 4 volte e in 4 comuni le dimissioni si sono avute addirittura 5 volte.

Le dimissioni del Sindaco sono regolate dall'art 53 del d.lgs 267 del 2000.

Il t.u.e.l. riproduce l'art 37 bis l. n. 142/90<sup>54</sup> che aveva risolto alcuni problemi interpretativi come quello riguardante l'efficacia delle dimissioni, stabilendo che esse non sono produttive di effetti immediati, ma acquistano efficacia decorsi 20 giorni dalla presentazione<sup>55</sup>.

La posticipazione dell'efficacia delle dimissioni, rispetto alla data di presentazione, rende possibile la ritrattazione delle stesse, che diventano così un importante strumento politico. Esse, infatti, possono essere revocate di fronte ad una mutata situazione in Consiglio e c'è chi, in questo meccanismo, vede stravolta quella logica di tipo parlamentare che sembrava aver ispirato l'originario disegno di legge<sup>56</sup>. C'è anche chi sostiene che le dimissioni, o la loro minaccia, siano paragonabili alla questione di fiducia<sup>57</sup>.

Inoltre, una volta che il Sindaco ha presentato le dimissioni, il Consiglio può comunque sfiduciarlo, per motivi diversi da quelli che stanno alla base delle stesse, perché ciò rientra nei poteri di controllo propri dell'organo. Se ciò non fosse possibile, si creerebbe una situazione in cui il Sindaco, di fronte ad una possibile mozione di sfiducia, preferirebbe le dimissioni<sup>58</sup>; da un punto di vista operativo, dobbiamo ricordare che è possibile la discussione della mozione di sfiducia già dieci giorni dopo la sua presentazione<sup>59</sup>: ecco perché è necessario un Presidente del Consiglio<sup>60</sup> imparziale, che non decida di posticipare la discussione della mozione ad una data successiva a quella in cui le dimissioni del Sindaco acquistano efficacia.

Il grafico n. 5 sottostante mostra che nella prassi il ricorso alle dimissioni del Sindaco è abbastanza contenuto; infatti, solo il 5,77% dei comuni italiani (467 su 8100) hanno visto, nel corso di questi 17 anni, una nuova chiamata alle urne per dimissioni del primo cittadino. Nella maggior parte dei casi le dimissioni sono state utilizzate una sola volta, solo 16 realtà hanno

---

54 L'art. 37 bis della l. n. 142/90, è stato inserito dall'art. 20 della l. n. 81/93.

Il comma 3 prevede che: "*Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di venti giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario, successivamente, modificato dalla legge*"; esso è stato modificato dall'art. 8 l. n. 120/99.

55 Cfr. E. Maggiora, *Le dimissioni dalla carica di Consigliere, di Sindaco e di Assessore*, in *L'Amministrazione italiana*, 1996, 1221; A. Travi, *Dimissioni nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, 85.

56 P. Costanzo, *Commento sub. Art. 30-38 l. 142/90*, op. cit., 549.

57 A. Marzanati, *Commento agli artt. 13-15*, in *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*, op. cit., 294-323.

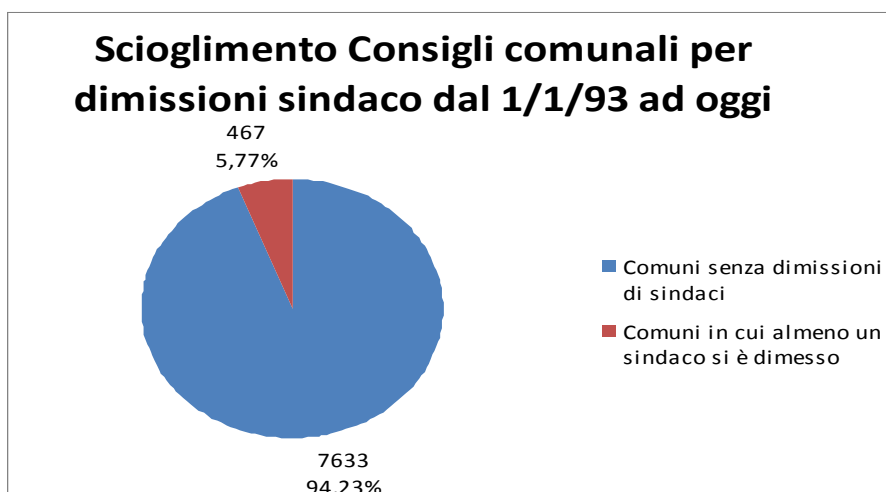
58 M. Andreis, *I rapporti tra gli organi negli enti locali*, op. cit., 279.

59 Anche in questo meccanismo vediamo la volontà del legislatore di favorire la stabilità dell'ente.

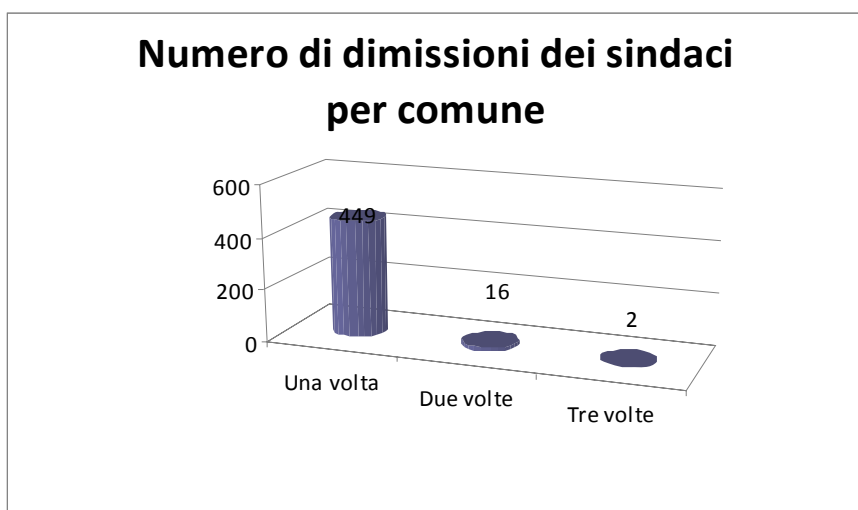
60 Tra la numerosa dottrina che ha studiato la figura del Presidente del Consiglio, cfr. V. Persegati, *La presidenza del Consiglio Comunale nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Comuni d'Italia*, 1994, 569; M. Mazzamuto, *La revoca del Presidente del consiglio comunale*, in *Nuove autonomie*, 2000, 703; G. Serio, *I poteri di controllo nei confronti del sindaco e del presidente del consiglio comunale*, in *Nuove autonomie*, 2000, 235; G. Pernice, *Il presidente del consiglio è un organo del comune?*, in *Nuova rassegna*, 2000, 1808; S. Colombari, *Neutralità e garanzie nella figura del presidente del consiglio di comuni e provincie*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2002, 1753.

visto tale fenomeno ripetersi per due volte e solo nei comuni di Brindisi e Tivoli questo strumento è stato utilizzato per ben tre volte<sup>61</sup>.

Un altro aspetto peculiare, sul quale ci soffermeremo in seguito, è l'incidenza nella prassi amministrativa della minaccia di dimissioni da parte del Sindaco che limita ancora di più il potere di indirizzo del Consiglio comunale.



**Grafico 5 fonte:** Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni



**Grafico 6 fonte:** Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni

#### 4.4. La mancata approvazione del bilancio

L'art. 141, comma 1 lett. c), t.u.e.l. prevede, tra le cause di scioglimento e sospensione dei Consigli, la mancata approvazione, entro i termini di legge, del bilancio.

61 Vedere grafico n. 6.

Inoltre, l'art. 193, comma 4, t.u.e.l. (che regola la salvaguardia degli equilibri di bilancio) prevede che in caso di mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio si procede allo scioglimento del Consiglio, secondo la procedura prevista dal comma 2 dell'art. 141 t.u.e.l.

Infatti, la mancata adozione dei provvedimenti di salvaguardia del bilancio è equiparata, ad ogni effetto, alla mancata approvazione del bilancio di previsione.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 248 t.u.e.l. (rubricato “conseguenze della dichiarazione di dissesto”) i termini per la deliberazione del bilancio sono sospesi a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario, fino all'emanazione del decreto con cui il Ministro dell'Interno indica le prescrizioni necessarie per la corretta ed equilibrata gestione dell'ente (ex art. 261 t.u.e.l.)<sup>62</sup>.

La mancata approvazione del bilancio, nella prassi amministrativa, ha un'incidenza pari al 2% a livello comunale e 1% a livello provinciale<sup>63</sup>.

La provincia di Frosinone ha visto per ben 10 volte lo scioglimento di Consigli comunali per mancata approvazione del bilancio; ne è esempio il comune di Cassino dove, il 20 luglio 2010, ultimo giorno valido, è venuto a mancare il numero legale per l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario.

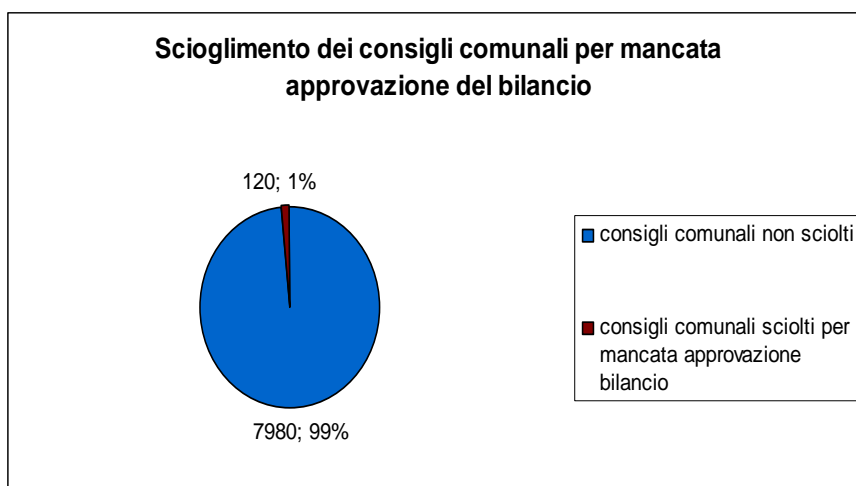
---

62 A tal proposito si ricorda che, il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, in attuazione della l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, ha introdotto una serie di previsioni normative finalizzate a prevenire il verificarsi di situazioni di dissesto finanziario di Regioni ed enti locali. Il decreto ha, infatti, rafforzato i poteri di controllo degli organi statali competenti a monitorare le situazioni di dissesto finanziario che coinvolgono gli enti.

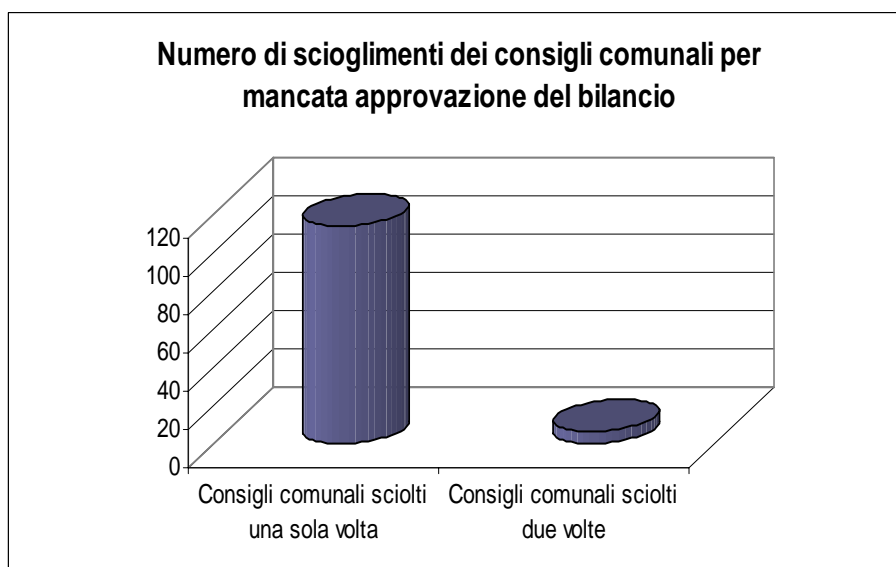
Il decreto, entrato in vigore il 5 ottobre 2011, sanziona gli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, dall'altra parte, premia quelli che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi. L'introduzione nel nostro ordinamento dei meccanismi sanzionatori, mira a rafforzare la responsabilità degli organi nella gestione finanziaria dell'ente. Tra gli strumenti disciplinati, per prevenire situazioni di dissesto, si ricorda la relazione di fine mandato provinciale e comunale (art. 4), e quella di fine legislatura regionale (art. 1), finalizzata a garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa. La relazione è uno strumento informativo nei confronti della collettività territoriale; il cittadino, infatti, attraverso la sua lettura, ha modo di valutare l'operato degli amministratori. Inoltre, l'art. 6 del d.lgs. 149/11, rubricato “responsabilità politica del Presidente della provincia e del Sindaco” si pone in linea con il processo legislativo volto a fare del Sindaco l'unico responsabile, di fronte alla collettività e non solo, della gestione dell'ente anche dal punto di vista finanziario. Infatti, l'ultimo comma, individua la responsabilità del primo cittadino anche in caso di omesso adempimento dell'obbligo della relazione di fine mandato.

In caso di scioglimento anticipato del Consiglio, sempre l'art. 6 prevede la sottoscrizione della relazione e la certificazione da parte degli organi di controllo interno, entro quindici giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni.

63 Valori che corrispondono a 122 comuni e una provincia, vedere grafici n. 7 e n. 8.



**Grafico 7 fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni**



**Grafico 8 fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni**

## 5. Brevi considerazioni in riferimento ai grafici

I Consigli comunali<sup>64</sup> sono gli unici organi all'interno dei quali trovano spazio le diverse anime politiche e le istanze provenienti dai cittadini; data la loro composizione collegiale, sono i luoghi ove è possibile raggiungere il compromesso tra le diverse esigenze della

<sup>64</sup> Per un raffronto in chiave storica cfr. A. Truini, *I rapporti tra gli organi dei comuni*, in M. S. Giannini (a cura di), *L'ordinamento comunale e provinciale – I comuni*, Vicenza, 1967, 133 s.



comunità locale. Tuttavia, nella prassi, i Consigli occupano la posizione di organi chiamati meramente a ratificare o deliberare quanto già discusso in altre sedi e la loro incidenza, nella vita politica/amministrativa, è assai ridotta.

Alla base della crescente perdita di centralità delle assemblee elettive è ravvisabile quel lungo processo di cambiamenti sociali e politici che hanno ridisegnato il rapporto partiti-elettori-istituzioni<sup>65</sup>. A seguito della crisi scatenata con “tangentopoli”, il legislatore decise di combattere la corruzione politico-istituzionale riducendo il ruolo dei partiti e creando un sistema incentrato sull’elezione diretta dell’organo esecutivo e sulla candidatura di soggetti svincolati dai partiti (professionisti piuttosto che politici (troppo) legati alle istanze del partito di riferimento).

La presenza di amministratori di grande prestigio sociale e politico accentua ancora di più il ruolo di protagonista dell’organo esecutivo a discapito degli altri organi e in particolare del Consiglio, che si trova avulso dall’attività amministrativa a fronte di un Sindaco definito da molti come “podestà”, “amministratore delegato” o addirittura “sceriffo”<sup>66</sup>.

Inoltre, il mutamento del ruolo dei partiti politici ha inciso sui rapporti tra la collettività e i Consiglieri con una riduzione dei poteri di quest’ultimi; se nel passato i partiti politici, e i rispettivi militanti eletti in Consiglio, erano interlocutori delle istanze della collettività e rappresentanti diretti degli interessi di determinate categorie a cui facevano riferimento, l’attuale crisi dei partiti incide notevolmente sul ruolo dei Consiglieri perché, nonostante la maggiore autonomia, essi vedono ridotta la loro forza rappresentativa.

Sempre più i cittadini preferiscono operare da soli senza far riferimento a uno specifico partito o Consigliere; sono, infatti, crescenti le manifestazioni di auto-organizzazione della società civile e la contrattazione diretta tra Sindaco e cittadini, con la conseguente estromissione del Consiglio. Il quadro così delineato fa sorgere alcune riflessioni, in particolare se sia più democratico che il Sindaco prenda le scelte dovute a seguito di diretta contrattazione con i cittadini, o che porti il problema in Consiglio.

Se optiamo a favore della prima scelta, facilmente possiamo trovarci di fronte alla frammentazione delle forme di auto-organizzazione della società con l’effetto che, venendo a mancare un’assemblea che riesca a guardare ed affrontare in un’ottica comunitaria e globale le varie domande provenienti da tutti i settori della società, facilmente troveranno accoglimento solo le istanze di chi urla di più. Inoltre, una tale gestione amministrativa potrebbe incorrere

---

65 T. E. Frosini, *Forme di governo comunale e sistema elettorale*, op. cit., 4163; M. Scudiero, *L’elezione diretta del Sindaco, tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema partitico*, in *Le Regioni*, 1993, 635.

66 F. Stelo, *Con nuove competenze sostanziali il Sindaco spicca il volo verso il futuro*, in *Amministrazione Civile*, novembre/dicembre 2007, 77.

facilmente nel populismo, ovvero in una gestione amministrativa basata su tematiche che trovano facile accoglimento nell'opinione pubblica ma di difficile realizzazione o di scarsa utilità per la comunità locale tutta: infatti, la tutela dell'interesse generale va oltre la sommatoria di particolarismi<sup>67</sup>.

I motivi alla base della crisi delle assemblee elettive locali sono plurimi. Sicuramente le riforme legislative hanno inciso riducendo i compiti del Consiglio che, comunque, rimane titolare di funzioni di grande rilevanza. In proposito si ricorda che il tema della crisi di rappresentatività e d'identità delle assemblee elettive non nasce con la legislazione degli anni '90; già negli anni '70-'80 era diffuso il malessere delle assemblee, che si trovavano oberate dall'approvazione di migliaia di atti, ma private di poteri d'incidenza sulla linea politica dell'ente locale che, invece, era nelle mani dell'esecutivo o concentrato nelle sedi dei partiti<sup>68</sup>. Perciò, i motivi vanno ricercati non nei poteri attribuiti dalla legge, ma nelle modalità del loro esercizio; ad esempio, l'approvazione del bilancio è un atto di estrema importanza che però risulta ridimensionata dal momento che i Consiglieri sono chiamati meramente a ratificare quanto predisposto in altre sedi<sup>69</sup>.

Sulla base di questa breve premessa, seguiranno alcune considerazioni sull'uso e sull'incisività degli strumenti, in precedenza analizzati, nella prassi amministrativa.

Per quanto riguarda la mozione di sfiducia, la ricerca si è proposta di capire il motivo dell'utilizzo esiguo della stessa, chiedendosi se l'uso (o meglio non-uso) di tale istituto celi piuttosto un altro dato, ovvero se la mozione di sfiducia venga utilizzato come strumento di "pressione politica"<sup>70</sup>.

Occorre precisare che il legislatore, nel descrivere lo strumento dell'art 52 t.u.e.l., indica chiaramente la volontà di evitare crisi di governo, poiché il testo della mozione può essere discusso solo decorsi 10 giorni dalla presentazione, permettendo perciò la revoca.

La ricerca, condotta nelle 32 realtà della provincia di Frosinone interessate dallo scioglimento per dimissioni *ultra dimidium* dei Consiglieri, ha mostrato che dal 1993 a oggi solo in un comune (Fontana Liri) è stata presentata una mozione di sfiducia che poi non è stata approvata, perché non raggiunta la maggioranza consiliare necessaria, a causa del ripensamento di un Consigliere convinto dal Sindaco a non votare la mozione.

---

67 A. Brasca, *Ruolo e funzionalità delle assemblee elettive*, in A. Brasca, M. Morisi (a cura di), *Democrazie e governo locale: il ruolo delle assemblee elettive*, op. cit., 69 ss.

68 L. Vandelli, *Restituire dignità e poteri incisivi ai Consigli regionali*, in *Amministrazione civile*, maggio/giugno 2008, 30 s.

69 A. Brasca, *Ruolo e funzionalità delle assemblee elettive*, op. cit., 69 ss.

70 Sono stati analizzati i verbali e gli ordini del giorno dei Consigli comunali per capire se la mozione di sfiducia viene usata come mezzo di "pressione politica" e per verificare se sono state presentate mozioni di sfiducia successivamente non deliberate o ritirate, perché non raggiunta la maggioranza necessaria.

Questo evento mostra chiaramente che la mozione è uno strumento molto rischioso per il Consiglio comunale che vuole sfiduciare il Sindaco, perché permette allo stesso di intervenire sui singoli Consiglieri e far venir meno i numeri necessari.

Nel caso di Fontana Liri, ciò che ha spinto i Consiglieri a presentare la mozione è stata la situazione di sofferenza in cui si trovava l'assemblea, mortificata dall'accentramento del potere in capo all'organo esecutivo. Inoltre, il malessere espresso dai Consiglieri, si ritrova in molte altre realtà dove i Consigli sono completamente svuotati del loro ruolo di indirizzo, a fronte di un Sindaco detentore unico del potere di gestione dell'ente locale.

Il caso di Fontana Liri induce a riflettere sul rapporto Consiglio/Sindaco, e a chiedersi primariamente se gli strumenti nelle mani dei Consiglieri siano idonei per un corretto funzionamento dell'organo, oppure se la marginalità politica del Consiglio dipenda dall'assenza di strumenti efficaci; inoltre, se l'utilizzo scarsissimo della mozione di sfiducia dipenda dalla capacità del Sindaco di intervenire facendo venire meno la maggioranza a sostegno della mozione di sfiducia (come evidenzia il caso di Fontana Liri); infine, se i Consiglieri preferiscano far ricorso alle dimissioni in blocco, strumento questo che, prevedendo tempi brevi, impedisce al Sindaco di intervenire come accade invece in caso di mozione di sfiducia.

Passando all'analisi di altre realtà comunali e provinciali, esterne alla provincia di Frosinone, emerge che la scelta di ricorrere alla mozione di sfiducia è vissuta come l'ultima strada percorribile di fronte ad una situazione irreversibile. Perciò, dove ci sono ancora margini di negoziazione con il Sindaco, i Consiglieri evitano di presentare una mozione, anche perché questo atto li espone a lunghe discussioni in Consiglio dove sono sollevate questioni delicate dinanzi all'opinione pubblica. La presentazione e discussione della mozione crea una situazione politica molto accesa, in cui ogni Consigliere tende a difendere il suo operato in modo ferreo ricorrendo a qualsiasi mezzo oratorio pur di mettere in difficoltà la controparte. Il commissariamento, ad esempio, è uno degli argomenti su cui si concentra maggiormente la discussione, che vede i favorevoli alla mozione screditarne gli effetti e i contrari, invece, accentuarne le conseguenze negative, come per esempio il blocco dei lavori e dell'attuazione del programma.

Nei comuni e nelle province in cui è stata presentata una mozione di sfiducia, il più delle volte i motivi alla base della stessa sono vicende politiche o personali, ad esempio di carattere

giudiziario, che inducono i Consiglieri a porre fine a un'amministrazione che non è più in grado di attuare il programma di governo<sup>71</sup>.

Di fronte alla platea interessata alla discussione del testo della mozione inizia una campagna accesa, considerato che ogni esponente politico sarà chiamato a rispondere delle posizioni assunte in sede di votazione della mozione. Dalle delibere consiliari emerge come, frequentemente, il Sindaco è accusato del fatto di non aver dato risposte alle richieste aventi ad oggetto le modalità di amministrazione del comune poste dai Consiglieri, così inducendo questi ultimi a presentare, discutere e votare la mozione. I Consiglieri lamentano il ruolo di marginalità dell'organo che compongono e ricordano che il loro operato è finalizzato a ridare centralità al Consiglio; tuttavia, a causa della mancata volontà del Sindaco di ascoltare le loro proposte, l'unico strumento che rimane ai Consiglieri è la mozione di sfiducia.

Dai verbali delle assemblee consiliari, emerge il tentativo dei Consiglieri firmatari della mozione di giustificare il loro gesto; questo ci porta a pensare che la mozione di sfiducia non viene considerata, nella prassi amministrativa, uno strumento pienamente legittimo.

Spesso la votazione del testo della mozione è preceduta da discussioni interminabili, in cui prevalgono vecchi rancori e nodi irrisolti tra i vari partiti e i loro rappresentanti.

I Sindaci, dall'altra parte, vivono la discussione del testo della mozione in modo personale oltre che politico; dal loro punto di vista, la sfiducia è un atto che non tiene conto della volontà degli elettori, perché posto in essere da soggetti la cui legittimazione è di gran lunga inferiore a quella del Sindaco stesso.

Venendo all'uso nella prassi amministrativa delle dimissioni consiliari, durante lo svolgimento della ricerca, è emerso che gli amministratori, nel descrivere i fatti, parlano di sfiducia anche quando in realtà si tratta di dimissioni del Consiglio. Questo avviene sia da parte dei Sindaci, che vivono l'atto come una sfiducia nei loro confronti, ritenendo più opportuna una mozione di sfiducia, sia da parte dei Consiglieri, i quali utilizzano lo strumento per porre fine al mandato del Sindaco, non più in linea con l'indirizzo politico dettato dal Consiglio.

Dalla lettura della normativa, ma anche dallo studio della prassi amministrativa, si coglie che le notevoli proporzioni del fenomeno dimissionario (soprattutto se confrontato con i dati riguardanti la mozione di sfiducia) dipendono dalla facilità della procedura ma anche dalla minore esposizione politica che esse garantiscono. Le dimissioni in blocco non richiedono né la motivazione né la discussione in Consiglio e, per un Consigliere comunale, specie se

---

71 Le realtà prese in esame sono due di piccole dimensioni (Castilenti e Volpedo), una realtà media (Sansepolcro), una realtà medio grande (Lucca) e una realtà grande (Vicenza); inoltre, è stato presa ad analisi la provincia di Como, dove si è verificato un unico caso di mozione di sfiducia presentata nei confronti del Presidente della Provincia.

esponente della maggioranza di governo, diventano elementi determinanti, vista la difficoltà di giustificare un atto che, spesso, si basa su motivazioni politiche, di non facile discussione dinanzi all'opinione pubblica. In altre parole, il Consigliere di maggioranza ha portato avanti, fino a quel momento, un'attività di governo con il Sindaco e probabilmente si ripresenterà nella stessa lista alle successive elezioni, perciò il suo atto è difficilmente comprensibile per l'opinione pubblica ed i suoi elettori.

Per questo motivo le dimissioni, anziché la mozione, espongono meno il Consigliere ad eventuali critiche; inoltre, sono un atto più semplice nella forma, in quanto è sufficiente presentare le firme dei Consiglieri dimissionari al protocollo dell'ente.

Pertanto, assistiamo ad un utilizzo delle dimissioni *ultra dimidium* che diverge dal dettato della legge; infatti, se le dimissioni sono uno strumento che i Consiglieri dovrebbero utilizzare quando non sono più in linea con l'indirizzo politico della loro coalizione, in realtà esse si traducono in un mezzo per superare gli ostacoli che la mozione di sfiducia pone.

Le dimissioni dei Consiglieri vanno perciò a occupare il posto della mozione di sfiducia, ovvero porre fine al mandato di un Sindaco con il quale non esiste più il rapporto fiduciario necessario per una buona amministrazione e gestione locale.

In molti comuni, a seguito dello scioglimento per dimissioni del Consiglio, una volta tornati alle urne il risultato elettorale è stato caratterizzato da una vittoria, spesso marcata, del Sindaco uscente o della coalizione appoggiata dal Sindaco decaduto. Da parte della cittadinanza, quindi, le dimissioni dei Consiglieri (come del resto anche la mozione di sfiducia) non sono viste di buon occhio, poiché sono interpretate come una sorta di tradimento della fiducia da loro espressa con il voto.

Inoltre, nella maggior parte delle realtà, la campagna elettorale portata avanti a seguito dello scioglimento del Consiglio è totalmente incentrata sul fatto che ad essere sfiduciato è l'elettorato che aveva dato un mandato ben preciso al Sindaco non rispettato dai Consiglieri.

Ovviamente, nonostante il Consiglio sia l'organo che più di tutti è indebolito dalle riforme legislative degli ultimi anni, c'è da dire che non sempre le dimissioni *ultra dimidium* hanno alla base motivi "nobili", creando problemi di legittimità dell'atto.

Dato l'ampio utilizzo dello strumento dimissionario, possiamo concludere che la stabilità, tanto invocata dal legislatore del '93, non sempre è stata raggiunta e che la grande polarizzazione dei poteri di governo nelle mani del Sindaco crea problemi di equilibrio tra gli organi, portando a forte insoddisfazione da parte dei Consiglieri eletti direttamente dai cittadini. Gli stessi decidono di porre fine alla legislatura con l'unico strumento che la legge

permette loro di usare, in modo pieno e senza condizionamenti: quello delle dimissioni contestuali.

Come già accennato nei precedenti paragrafi, un altro strumento che limita ulteriormente il ruolo del Consiglio, perché permette di condizionarne l'operato riducendo ancora di più il suo ruolo di indirizzo politico, sono le dimissioni del Sindaco<sup>72</sup>. Tale strumento assume spesso la forma della minaccia, finalizzata a calmare i dissidi interni al Consiglio se in opposizione con l'operato del primo cittadino. Perciò, se la presentazione di una mozione di sfiducia o di dimissioni individuali dei Consiglieri raramente riesce a condizionare gli assetti politici dell'amministrazione comunale, ci troviamo di fronte ad un utilizzo marcato delle dimissioni del Sindaco, o meglio di minaccia di dimissioni, per condizionare fortemente gli assetti e gli umori del Consiglio.

Per quanto riguarda la mancata approvazione del bilancio, notiamo che spesso, dietro la stessa, sono celate ragioni politiche e conflitti tra organi. Anche la mancata approvazione del bilancio può assumere la forma della minaccia, addirittura in sede di approvazione del bilancio preventivo, destabilizzando la Giunta ed il Sindaco e portando a vere e proprie crisi del governo locale.

L'atto di approvazione del bilancio è un momento ideale per i Consiglieri, sia di opposizione sia di maggioranza, per fare pressione politica sul Sindaco, titolare di competenze tali da permettere di inserire una serie di variazioni finanziarie o di riorganizzare gli assetti di governo.

Anche la mancata approvazione del bilancio, analogamente alle dimissioni *ultra dimidium*, è vissuta come una "sfiducia" da parte del Sindaco.

Infine, nella maggior parte dei comuni interessati da questo evento, notiamo come la mancata approvazione del bilancio deriva da questioni e tensioni tra Consiglio comunale e Sindaco, in particolare da divergenze all'interno della squadra di maggioranza.

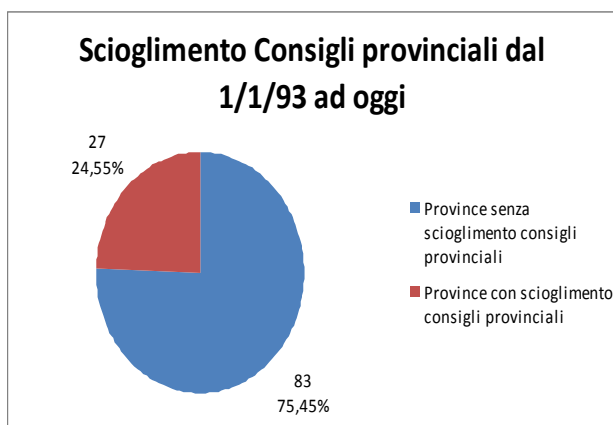
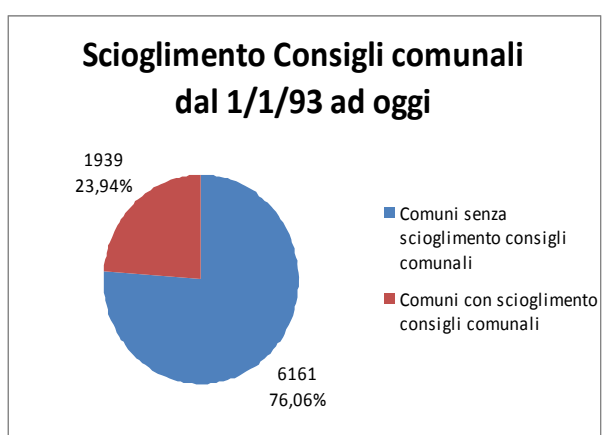
## 6. Conclusioni

---

<sup>72</sup> Dal grafico n. 5 e n. 6 è possibile vedere che l'incidenza delle dimissioni del Sindaco, dal '93 ad oggi, si attesta al 5,77% percentuale corrispondente a 467 comuni. Inoltre, nella maggior parte di queste realtà (449 comuni), le dimissioni sono avvenute una sola volta.

Dall'analisi condotta è emerso che, nella prassi applicativa, la razionalizzazione della forma di governo locale si è sviluppata accentuando fortemente i profili efficientisti e meno quelli democratici, con la conseguente trasformazione della “governabilità” in mera stabilità<sup>73</sup>.

Dalla lettura dei grafici sottostanti<sup>74</sup> emerge che la stabilità<sup>75</sup>, tanto invocata dal legislatore del 1993, è stata raggiunta solo in parte, in quanto c'è un numero cospicuo di realtà, sia comunali (1939) che provinciali (27), dove non è stata portata a termine la legislatura. Va considerato che i dati percentuali (23,94% a livello comunale e 24,55% a livello provinciale) includono le realtà interessate unicamente dai fenomeni delle dimissioni del Sindaco, dei Consiglieri, della mozione di sfiducia e della mancata approvazione del bilancio.



**Grafico 9 e 10 fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni**

73 F. Gabriele, *Le nuove norme sulla elezione e sulle competenze degli organi di comune e provincia*, Bari, 1994, 142.

74 Vedere grafici n. 9 e n. 10.

75 La preferenza del legislatore per la stabilità scaturisce dalla modalità stessa di formazione del Consiglio che, pur essendo l'organo rappresentativo della popolazione, è composto non più attraverso la ripartizione dei seggi su base proporzionale, dal momento che opera il premio di maggioranza del 60% dei seggi o dei 2/3.

Il grafico n.11, invece, mostra la percentuale delle realtà comunali interessate dallo scioglimento del Consiglio per una pluralità di motivi.

In particolare il grafico mostra come la fetta del 23,94% si articola, ovvero:

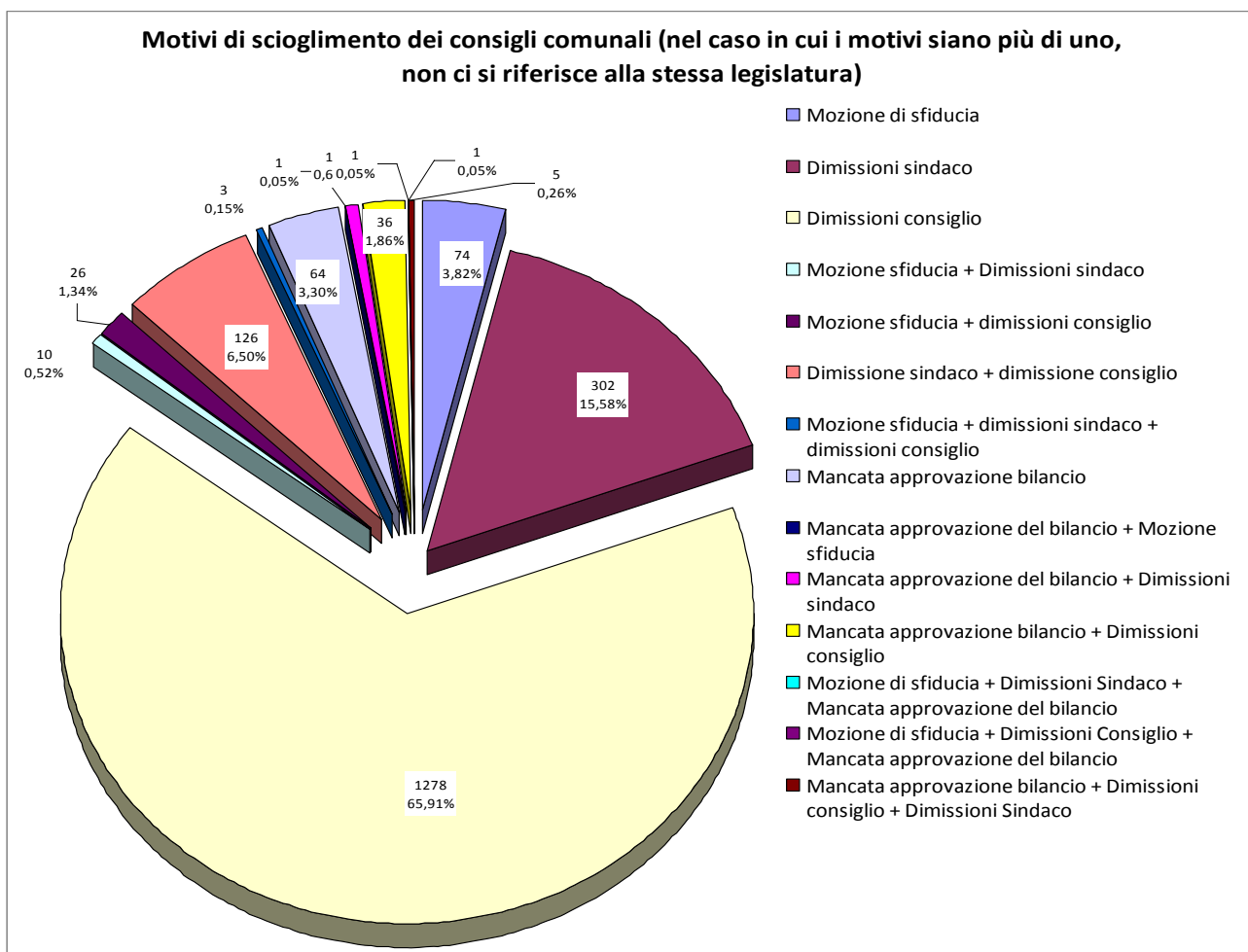
- il 65,91% (corrispondenti a 1278 comuni) delle cause di scioglimento dipende dalle dimissioni della metà più uno dei Consiglieri;
- il 15,58% dei comuni (302) sono tornati al voto anticipato per le dimissioni del Sindaco;
- nel 3,82% dei comuni (74) si è assistito alla mozione di sfiducia;
- il 3,30% dei comuni, per un totale di 64 realtà, ha assistito alla mancata approvazione del bilancio o degli equilibri di bilancio.

Accanto alle realtà interessate, anche se più volte, da una sola delle cause di scioglimento del Consiglio, il grafico racchiude il risultato di un'analisi incrociata del fenomeno volta a capire se ci sono realtà nelle quali si sono verificate più cause di scioglimento dei Consigli<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> In dieci comuni, per una percentuale dello 0,52%, si sono avute sia le dimissioni del Sindaco sia la mozione di sfiducia; in ventisei comuni, per una percentuale dell'1,34%, abbiamo avuto sia la mozione di sfiducia che le dimissioni dei Consiglieri; in 126 comuni, per una percentuale del 6,50%, abbiamo avuto sia le dimissioni del Sindaco sia le dimissioni dei Consiglieri; solo in 3 realtà (Chiavari, Galatina e Torricella in Sabina) abbiamo avuto la mozione di sfiducia, le dimissioni del Sindaco e le dimissioni dei Consiglieri, per una percentuale dello 0,15%; in un solo comune, per un totale dello 0,05%, si sono avute la mozione di sfiducia e la mancata approvazione del bilancio; in dodici casi si sono avute la mancata approvazione del bilancio e le dimissioni del Sindaco, ovvero l'1%; in 36 comuni, per una percentuale dell'1,86%, si sono avute sia la mancata approvazione del bilancio sia le dimissioni dei Consiglieri; in una sola realtà abbiamo avuto la mozione di sfiducia, le dimissioni del Sindaco, la mancata approvazione del bilancio; solo in un comune si sono verificate la mozione di sfiducia, le dimissioni del Consiglio e la mancata approvazione del bilancio; in 5 realtà si sono avute la mancata approvazione del bilancio, le dimissioni del Consiglio e le dimissioni del Sindaco.





**Grafico 11** fonte: Elaborazione su dati forniti dal Ministero degli Interni

In tutte le realtà interessate dallo scioglimento del Consiglio, sono molti i Consiglieri che rilevano gli aspetti negativi di un possibile commissariamento del comune, perché si pone fine a un'amministrazione legittimata dal voto dei cittadini, alterando così il risultato uscito dalle urne<sup>77</sup>.

Tuttavia, alla base del grande uso degli strumenti esaminati, risalta la marginalità del Consiglio che, non riuscendo a incidere sulla politica comunale, ricorre ai mezzi messi a disposizione dal legislatore per porre fine a un'amministrazione che non rispecchia più l'indirizzo politico dato.

<sup>77</sup> Durante questa ricerca è stato possibile studiare realtà di grande interesse: quella di Frosinone, caratterizzata da vicende politiche particolari che hanno mostrato come, dove il Sindaco vuole, è possibile modificare le maggioranze in seno al Consiglio; quella di Pontecorvo, interessata da periodi d'instabilità molto lunghi anche a causa delle vicende giudiziarie che hanno interessato il Sindaco; il comune di Cassino che, insieme a quello di Torre Cajetani, è stato interessato dal commissariamento per la mancata approvazione del bilancio; il comune di Posta Fibreno dove l'allora Sindaco, decaduto per lo scioglimento del Consiglio, si è imbattuto in una vicenda giudiziaria molto lunga; il comune di Sgurgola che, nonostante il divieto di legge, ha visto la candidatura e l'elezione di un Sindaco investito per un terzo mandato consecutivo.

I motivi della marginalità dei Consigli vanno ricercati non nei poteri attribuiti dalla legge, ma nei modi del loro esercizio, poiché il Consiglio è competente per una serie di funzioni di grande rilevanza, come l'approvazione del bilancio e le sue variazioni, i piani urbanistici, i programmi dell'ente, ha potestà regolamentare su tutte le materie, è titolare delle funzioni di indirizzo e di controllo ecc.

Il *vulnus* democratico, che questi strumenti creano, è legato al fatto che spesso essi sono utilizzati dall'opposizione, unita a parte della maggioranza scontenta, al solo fine di delegittimare il Sindaco, espressione della scelta del popolo. Infatti, come evidenziato in precedenza, non sempre le dimissioni *ultra dimidium* vedono alla base motivi "nobili"; spesso esse sono lo stratagemma per far cadere un Sindaco e una Giunta che, nonostante la buona amministrazione, non hanno il pieno appoggio di tutti i Consiglieri.

Altre volte, lo scioglimento avviene in prossimità delle elezioni amministrative, al fine di impedire al Sindaco di portare a termine la legislatura, ovvero impedirgli di realizzare il programma di governo, o una determinata attività amministrativa, in vista della futura campagna elettorale.

Ecco perché, in tal caso, le dimissioni sono uno strumento che crea problemi di legittimità perché conducono alla decadenza e, in molti casi, alla non rielezione di un candidato Sindaco voluto e stimato dalla cittadinanza. Sono questi i casi in cui le dimissioni sono viste come atto privo di qualsiasi legittimità e sono seguite da critiche accese, sia tra le file della politica che del corpo elettorale; sono questi gli esempi dove la mozione di sfiducia si pone come atto di maggior coraggio e lealtà politica perché, oltre ad essere motivato, conduce ad una discussione del testo tra tutte le parti politiche interessate e di fronte alla cittadinanza.

Al fine di evitare il ricorso frequente a tali strumenti, è necessario rafforzare e ridisegnare il ruolo delle assemblee elettive e lo *status* di Consiglieri. Sicuramente, se la volontà politica si porrà l'obiettivo di rafforzare e valorizzare il ruolo delle assemblee elettive, bisognerà riformare gli strumenti nelle mani del Consiglio e, soprattutto, il ruolo dei Consiglieri. Infatti, se la posizione e la responsabilità dei Consiglieri non sono equiparabili a quelle degli Assessori, tuttavia deve esserci pari dignità; solo attraverso una riqualificazione del loro ruolo insieme alla ridefinizione e rafforzamento degli strumenti operativi si potrà contribuire allo sviluppo democratico delle istituzioni<sup>78</sup>.

E' indubbio che lo scioglimento anticipato del Consiglio comunale crea una serie di problemi evidenti, dal commissariamento del comune al mancato rispetto del risultato elettorale;

---

78 A. Brasca – M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale: il ruolo delle assemblee elettive*, op. cit., 79

tuttavia, considerata la necessità di non poter “barattare” due valori essenziali, ovvero la stabilità e la democrazia, è fondamentale che ci sia la volontà, da parte di studiosi e di politici, di soffermarsi sul ruolo delle assemblee elettive che vivono un periodo di crisi profonda.

Il grande utilizzo degli strumenti esaminati è un chiaro segnale di questa crisi, dovuta in larga parte alla limitata democraticità che domina il sistema di governo locale, sacrificata per perseguire una stabilità che non sempre è stata raggiunta. Infatti, la forte polarizzazione dei poteri nelle mani del Sindaco crea problemi di equilibrio a cui segue una forte insoddisfazione dei Consiglieri che decidono di porre fine ad una legislatura, di cui essi stessi fanno parte, con l’unico strumento che la legge permette loro di usare in modo pieno e senza condizionamenti: quello delle dimissioni contestuali.