AMBIENTEDIRITTO
- Anno XXVI - Fascicolo n. 4/2026 -

LEGALITÀ ED EFFICIENZA NEGLI ENTI LOCALI [*]

Legality and efficiency in local authorities

FRANCESCO MANGANARO
Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

***Abstract [It]*:** Il commissariamento degli enti locali, a differenza degli interventi sostitutivi relativi a singole funzioni o a singoli servizi, incide direttamente su un corpo politico democraticamente eletto e solleva perciò questioni che attengono al principio autonomistico ed ai rapporti tra Comuni, Regioni e Stato. Il contributo ricostruisce anzitutto l'inquadramento dottrinale del potere sostitutivo, dalle prime sistemazioni di inizio Novecento sino alle letture che lo riconducono al controllo, al principio di sussidiarietà ovvero ad un procedimento unitario tra amministrazione ordinaria ed amministrazione straordinaria; esamina quindi le diverse forme di commissariamento degli enti locali, evidenziandone la matrice gerarchica risalente alla legislazione postunitaria e la perdurante distanza rispetto all'assetto costituzionale delle autonomie, quale emerge già dai lavori dell'Assemblea costituente. L'esame dei dati relativi agli scioglimenti per infiltrazioni criminali ed ai commissariamenti per mancata approvazione dei bilanci mostra la scarsa attitudine dell'intervento sostitutivo a produrre risultati stabili. Se ne conclude che, in luogo di misure autoritative e ripetute, appare preferibile il rafforzamento strutturale delle autonomie locali, attraverso la riperimetrazione dei Comuni, il miglioramento delle classi politiche e gestionali e la valorizzazione delle forme di amministrazione condivisa.

***Abstract [En]*:** *Unlike substitute measures concerning individual functions or public services, the appointment of a special commissioner in local authorities directly affects a democratically elected body and therefore raises issues relating to the principle of local autonomy and to the relationship between municipalities, regions and the State. The paper first reconstructs the scholarly framing of substitute powers, from the early twentieth-century systematisations to the readings that trace them back to administrative control, to the principle of subsidiarity, or to a single procedure linking ordinary and extraordinary administration. It then examines the various forms of commissioner-led administration of local authorities, highlighting their hierarchical matrix, which dates back to post-unification legislation, and their persistent distance from the constitutional framework of local autonomy, as already apparent in the proceedings of the Constituent Assembly. The data on the dissolution of local councils for criminal infiltration and on commissioner appointments for failure to approve budgets show the limited capacity of substitute intervention to produce lasting results. The conclusion is that, instead of repeated authoritative measures, it is preferable to strengthen local authorities structurally, by redrawing municipal boundaries, improving political and managerial classes and enhancing forms of shared administration.*

Parole chiave: commissariamento; poteri sostitutivi; enti locali; autonomia locale; scioglimento dei consigli comunali; infiltrazioni mafiose; equilibri di bilancio; amministrazione condivisa.

Keywords: *special commissioner; substitute powers; local authorities; local autonomy; dissolution of municipal councils; mafia infiltration; budget balance; shared administration.*

[*] Il lavoro prende spunto dalla relazione tenuta al Convegno *I commissari straordinari nella pubblica amministrazione*, svolto nei giorni 20 e 21 febbraio 2026 presso l'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, a conclusione del progetto PRIN 2022 *Public administration for development: substitute powers, guarantee and efficiency needs?*

SOMMARIO: 1. Il commissariamento degli enti locali. **- 2.** Il potere sostitutivo nell'evoluzione della dottrina. **- 3.** Le diverse forme di commissariamento degli enti locali. **- 4.** Migliorare la qualità dell'azione amministrativa è meglio dei commissariamenti.

1. Il commissariamento degli enti locali.

Il commissariamento degli enti locali involge questioni relative alla democrazia ed ai rapporti tra enti locali, Regioni, Stato. Se gli altri ambiti della ricerca attengono a singole funzioni (sanità, infrastrutture, ambiente), il commissariamento degli enti locali comporta la limitazione o la totale sostituzione di un corpo politico democraticamente eletto. È perciò più complessa l'analisi di un commissariamento che, se da un lato interviene a garanzia della legalità e, quindi, degli interessi dei cittadini, dall'altro presenta il pericolo di una gerarchia istituzionale che rischia di riproporre modelli di subordinazione istituzionale o di dirigismo statale, oggi non più consentiti né dal rinnovato dettato costituzionale, né soprattutto dalla mutata consapevolezza democratica delle collettività territoriali.

Su questo punto specifico della ricerca tornerò dopo qualche necessaria osservazione generale.

2. Il potere sostitutivo nell'evoluzione della dottrina.

Come è noto il commissariamento, non solo quello degli organi degli enti locali, è stato originariamente ricondotto dalla dottrina al più ampio istituto della sostituzione[1], poi consolidatosi nell'art. 120 Cost. In uno dei primi tentativi di sistematizzazione risalente agli inizi del Novecento, la sostituzione amministrativa era qualificata come «temporaneo esercizio della funzione pertinente in via normale ad un organo per mezzo di un altro»[2].

Altra parte della dottrina ha configurato il potere sostitutivo come espressione del più generale potere di controllo o, più di recente, del principio di sussidiarietà[3]; altra ancora ritiene che non si tratti neppure di una vera forma di controllo, in quanto gli atti del commissario farebbero parte di un procedimento unico tra amministrazione ordinaria e commissariata, entrambe finalizzate alla realizzazione di un interesse pubblico[4]. Non si tratterebbe, infatti, di garantire continuità amministrativa, come negli interventi tutori, quanto piuttosto di consentire il perseguimento di un risultato che giustifichi l'intervento commissariale[5]. Partendo da questo assunto si dovrebbe, perciò, distinguere tra potere sostitutivo in senso proprio e «rafforzamento delle amministrazioni ordinarie, stimolo alla collaborazione ed al coordinamento virtuoso tra pubbliche amministrazioni, pur con l'eventuale supporto dell'organo unificante»[6].

---

[1] D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, Milano, 1909; G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Torino, 2013; M.R. SPASIANO, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, in *Dir. e soc.*, 3, 2017. Sul punto, di recente: S. TERRACCIANO, *Il potere sostitutivo e i commissariamenti straordinari nelle emergenze infrastrutturali*, in *Dir. amm.*, 1, 2025, 233 ss.

[2] D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, cit.

[3] G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 90; A. POLICE, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi: la funzione amministrativa nello Stato plurale*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di revisione*, Torino, 2004, 315 ss.

[4] F.G. SCOCA, *Potere sostitutivo e attività amministrativa di controllo*, in *Aspetti e problemi dell'esercizio del potere di sostituzione nei confronti dell'amministrazione locale*, Atti del Convegno di studi amministrativi, Cagliari, 19-20 dicembre 1980, Milano, 1983.

[5] M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2004.

[6] F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza* (voce), in *Enc. dir.*, Annali, VI, 2013.

In tutti i casi di commissariamento, a maggior ragione ove si sostituisce un organo politico eletto, si pone il tema del necessario coordinamento tra amministrazione ordinaria e amministrazione straordinaria[7], il cui perimetro operativo si è ormai da tempo dilatato dalla gestione degli eventi già realizzati a quella delle nuove situazioni rappresentate[8].

La nomina di un commissario straordinario ha comunque lo scopo di superare situazioni di inefficienza o irregolarità gestionale degli organi normalmente competenti ad adempiere a quella funzione. La straordinarietà della gestione dovrebbe essere in questo senso solo temporanea, in quanto «i poteri esercitati per dare forma alla sostituzione rientrano nella competenza dell'ente sostituito, rispettando l'ordine delle attribuzioni e la loro predeterminazione normativa»[9].

Invero non sempre vi è un termine definito per i commissariamenti, cosicché molti di essi si sono protratti per un ventennio senza conseguire i risultati per i quali erano stati posti in essere. Ne è consapevole, a volte, anche la giurisprudenza quando sanziona commissariamenti senza un effettivo termine finale, come nel caso del Commissario per i rifiuti della Campania (Tar Campania, Sez. V, 13 novembre 2002, n. 6280).

Il commissariamento - sia che si configuri come potere sostitutivo o collaborativo tra diverse amministrazioni - si attua sempre sul presupposto che gli enti siano incapaci di svolgere le funzioni o i servizi loro attribuiti, avendo così una finalità volta alla legalità (come nel caso di scioglimento degli enti locali per infiltrazioni criminali) o connesse all'efficacia, come nel caso di commissariamento per mancata approvazione del bilancio o altri inadempimenti relativi allo svolgimento di servizi essenziali.

Qui si addensa il primo paradosso e la prima contraddizione: per realizzare un'opera pubblica o una importante infrastruttura viene nominato un commissario, invece - come sarebbe più logico - di rafforzare la struttura amministrativa ordinaria presente sul territorio. Cessano, nello scioglimento dei Comuni, le funzioni del sindaco, ma rimane la stessa struttura amministrativa che ha causato quella inefficienza sanzionata con lo scioglimento. Né appare logicamente convincente realizzare con il commissariamento un'opera o un servizio la cui futura gestione viene poi affidata ad enti territoriali che non hanno i corpi tecnici in grado di gestirli o risanare i conti di un'azienda sanitaria che poi non può assumere medici ed infermieri. Insomma, molto spesso il commissariamento, anche ove persegua risultati efficienti (e non sempre è così) sostituisce in modo inefficace una più necessaria politica di sviluppo delle amministrazioni titolari dell'interesse da perseguire.

3. Le diverse forme di commissariamento degli enti locali.

Veniamo più specificamente al commissariamento degli enti locali[10].

---

[7] R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 4, 2005; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; A. POLICE, *L'emergenza come figura sintomatica di sviamento della funzione pubblica*, in L. GIANI, M. D'ORSOGNA, A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, 2018.

[8] C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario AIPDA 2005*, Milano, 2006, 7 ss.

[9] E. RINALDI, *I commissari straordinari e il principio di legalità dell'amministrazione*, in *Giur. cost.*, 3, 2025, 921. Secondo S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Dir. ec.*, 2, 2020, 161, la capacità derogatoria è riconosciuta «o perché la fattispecie non era prevista o perché quella fattispecie è tale da esigere, a giudizio dell'Amministrazione, una disciplina diversa da quella individuata in astratto».

[10] La questione è stata oggetto specifico della ricerca svolta. Nella dottrina sul punto si segnalano: R. ROLLI, *Il doppio volto della prevenzione antimafia: interdittive e scioglimento degli organi locali tra legalità e crisi democratica*, in *Atti del PRIN*, in via di pubblicazione; ID., *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, 2013; S. VILLAMENA, *Lo scioglimento dell'ente locale*

Come ho detto in precedenza, il commissariamento degli enti locali, a differenza di quello di singole funzioni o servizi pubblici, pone più seri problemi; basti pensare che l'autonomia degli enti territoriali è il fulcro della Costituzione, che trova nell'art. 5 il suo fondamento, poi sviluppatosi nella riforma del Titolo Quinto della Costituzione.

Il potere governativo, esercitato attraverso le prefetture, è il retaggio di una concezione gerarchica dell'ordinamento, che non tiene conto né dei mutati rapporti tra enti territoriali né delle nuove dinamiche sociali.

È ancora evidente nell'attuale legislazione sul commissariamento degli enti locali un'impostazione gerarchica non solo superata dalle novità istituzionali, ma finanche inutile visto che gli interventi sostitutivi si ripetono spesso negli stessi Comuni.

Non è un caso che l'istituto venga introdotto, come è noto, nella prima legge del nuovo Stato unitario, la legge comunale e provinciale (l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A), che, attribuendo al prefetto il controllo sugli organi e sugli atti degli enti locali, segnava indelebilmente il carattere centralistico di uno Stato nazionale a struttura accentrata, sul modello dell'amministrazione del Regno sardo piemontese, con una rigida struttura centralistica, ben rappresentata dalla legge 23 marzo 1853, n. 1483, che prevedeva un'articolazione dell'amministrazione centrale attorno al Ministero, mentre quella periferica riguardava le prefetture con la rigida sottoposizione degli enti locali al controllo dello Stato.

Tale normativa si giustificava, secondo il pensiero di autorevole dottrina[11], come una tutela di surrogazione, consistente nella «facoltà degli organi dello Stato o di loro incaricati di compiere gli atti resi obbligatori dalla legge o eventualmente necessari alla vita e al funzionamento dell'ente, in luogo e vece degli organi normali di questo, quando tali organi normali omettano di compierli o li compiano in modo pernicioso all'interesse dello Stato e all'esistenza dell'Ente».

D'altronde, osserva Scoca, l'assetto organizzativo dell'apparato amministrativo nell'epoca della unificazione amministrativa, fondato sulla supremazia gerarchica dello Stato e sulle esigenze di uniformità e accentramento, erano elementi di garanzia di conservazione e di promozione dell'effettiva unità politica ed amministrativa del nuovo Stato unitario[12].

Il Costituente del 1948 non era affatto insensibile - come a volte è stato affermato - alla rilevanza sociale e giuridica degli enti territoriali, in particolare dei Comuni, come risulta dagli atti dei lavori preparatori.

L'importanza attribuita dai costituenti alla questione degli enti territoriali è dimostrata già dal fatto che nella seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente la discussione sull'art. 128 si protrae per venticinque sedute[13].

Il relatore Ambrosini apre la discussione affermando che «riguardo al Comune, non può esser dubbio che si tratta di un ente intangibile perché è proprio quello in cui si accentrano tutti i bisogni locali, che

---

a seguito d'infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata e (sue) ripercussioni sull'apparato burocratico, in *Atti del PRIN*, in via di pubblicazione; A. CRISMANI, *L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 7, 2014, 15 ss.; F.G. SCOCA, *Scioglimento degli organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, in *Giur. it.*, 2016, 1724 ss.; M. MAGRI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, in *Dir. amm.*, 1, 2018, 77 ss.; F. MANGANARO, R. PARISI, *Note sullo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, in *Dir. ec.*, 1, 2023, 251 ss.

[11] F. CAMMEO, *Il Commissario prefettizio come amministratore temporaneo del Comune*, in *Giur. it.*, 1908, III, 391 ss.

[12] F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, VIII ed., Torino, 2025, 64.

[13] Atti della seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, nel sito della Camera dei deputati.

sono i bisogni rudimentali per i quali è nato questo aggregato, per i quali esso ha acquistato un insieme di poteri e di organi, la personalità giuridica e un diritto di ordinanza».

Lo conferma Bozzi, secondo cui «il porre in prima linea i Comuni non è soltanto una questione di forma, ma ha un significato sostanziale». Secondo il suo punto di vista, «il Comune è l'organo naturale, storico e primigenio, dal quale deve partire una precisa impostazione della questione autonomistica». Anzi, ad avviso di Tosato, l'autonomia comunale va garantita abolendo i controlli di merito.

È opinione condivisa da tutti che il Comune sia un "organismo naturale" al quale deve essere consentito di esercitare la sua funzione per una crescita complessiva della società, preesistente anche rispetto alla nascita dello Stato unitario. Tanto che «il Comune è il primo organismo che va difeso di fronte al potere e al prepotere dello Stato; in fatto di autonomie il Comune non va posto in secondo o terzo piano, ma va tenuto in primo piano, non soltanto per liberarlo dagli impacci statali, ma per rendergli tutta la sua forza evolutiva ed espansiva nell'ambito della sua attività specifica».

Il Comune, perciò, non può essere considerato un soggetto autarchico, ma autonomo, come ribadito da Bozzi, secondo cui «la qualifica di "enti autarchici" richiama l'attenzione sul fatto che il concetto tecnico-giuridico di autarchia è delimitato», perciò è più corretto considerarli enti autonomi, in quanto hanno la facoltà di darsi un proprio ordinamento giuridico. In tal senso si esprime anche Codacci Pisanelli, che ritiene necessario precisare, nel testo costituzionale, che i Comuni non sono soltanto enti autarchici, ma anche soggetti autonomi.

Il dibattito mette in evidenza, allo stesso tempo, che i Comuni non sono tutti eguali e soprattutto che molti di essi non hanno le risorse necessarie per realizzare i servizi, come osserva, ad esempio, Einaudi, rilevando che essi non hanno nemmeno le risorse sufficienti per l'insegnamento nelle scuole elementari.

Dunque, già in quel dibattito si pongono principi che matureranno molto dopo con la legge sugli enti locali del 1990 e con la riforma costituzionale del 2001.

Ma, al di là del rilevante dato normativo, è il caso di chiedersi in concreto se la sostituzione di un organo democraticamente eletto con un commissario esterno al contesto territoriale sia una soluzione adeguata allo scopo.

Se, come ricorda Esposito, gli ambiti territoriali di esercizio delle funzioni amministrative sono autentici "centri territoriali di vita"[14], bisogna chiederci se l'intervento di un soggetto esterno al contesto locale è in grado di riportare efficienza e legalità.

I dati sugli scioglimenti dei Consigli degli enti locali, in entrambi i casi previsti dagli artt. 141 e 143 del Tuel, contraddicono questo assunto.

Quanto allo scioglimento per infiltrazioni criminali, secondo i dati forniti da Avviso Pubblico, sono stati rieletti come sindaci o consiglieri comunali molti degli stessi sindaci dichiarati decaduti.

Inefficiente appare anche l'eventuale scioglimento per mancata approvazione dei bilanci[15]. Nell'anno 2024, ad esempio, sono stati 176 i Comuni siciliani commissariati dalla Regione per la mancata approvazione del rendiconto di gestione. Ed ancora, il Ministero dell'Interno, con decreto del 5 novembre 2025, ha nominato temporaneamente commissari i sindaci dei Comuni che non hanno adempiuto agli obblighi di invio delle certificazioni o che hanno dichiarato di non aver raggiunto gli obiettivi e i livelli essenziali delle prestazioni previsti per il 2024, sia con il Fondo di solidarietà comunale che con il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi, prevedendo che in caso di ulteriore inadempimento il Ministero procederà al commissariamento dell'ente.

---

[14] C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

[15] Su tale profilo: R. PARISI, *Commissariamento e "paracommissariamento" degli enti locali per squilibrio finanziario, nel rapporto con il principio di autonomia e con gli interessi della collettività*, in *Atti del PRIN*, in via di pubblicazione.

4. Migliorare la qualità dell'azione amministrativa è meglio dei commissariamenti.

Cosa emerge da tale quadro istituzionale? Che l'autonomia attribuita agli enti locali in questo lungo percorso normativo che va dall'Unità nazionale ad oggi presenta sempre lo stesso problema: mancanza di risorse economiche e personale adatto ad adempiere ai compiti assegnati.

Anche qui qualche "noioso" dato vale più di molte argomentazioni. Secondo l'ultimo rapporto ISTAT la quota di dipendenti pubblici in Italia si è ridotta dal 15,4% al 13,5% del totale dell'occupazione, collocando il Paese agli ultimi posti tra i Paesi UE. Quasi due terzi delle istituzioni pubbliche nazionali sono Comuni, ma hanno solo il 10% in termini di dipendenti, mentre oltre il 54% opera presso i ministeri. In un solo decennio (2011-2021) nei Comuni si è registrata una perdita complessiva di circa 80.000 dipendenti (-20%), più accentuata nel Mezzogiorno (-24,3%) rispetto al Centro-Nord (-17,8%).

Cosa fare? Invece di incidere autoritativamente sugli enti locali sarebbe meglio rafforzare le autonomie locali per renderle più efficienti e meno permeabili alla corruzione ed alla criminalità. Questo vuol dire, in estrema sintesi, riperimetrazione dei Comuni, secondo le reali esigenze dei territori, miglioramento delle classi politiche e gestionali degli enti territoriali. Ultimo ma non ultimo, rinvigorire la partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi, come avvenuto in alcune realtà locali[16], attraverso forme di amministrazione consensuale come i patti di collaborazione, rafforzando dal basso il tessuto democratico, unico vero antidoto alle infiltrazioni criminali ed all'incapacità od alla corruzione amministrativa.

[16] G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1439 ss.; F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus*, 2020; G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, Trento, 2022.