

CAPITOLO PRIMO

SOMMARIO: 1. Il Comune ente a fini generali e le funzioni fondamentali. – 2. Il Comune e l'unificazione nazionale. – 3. Gli Enti locali e la Costituzione repubblicana. – 4. Il modello parlamentare. – 5. La legge n. 142 del 1990. – 6. L'elezione diretta dei sindaci e il movimento referendario. – 7. La riforma del pubblico impiego e il Testo Unico del 2000. – 8. Il nuovo Titolo V e le successive riforme.

1. *Il Comune ente a fini generali e le funzioni fondamentali*

L'assetto normativo degli Enti locali, che si è venuto strutturando dagli inizi del secolo, appare caratterizzato da un notevole grado di dinamicità. L'emanazione del Testo Unico degli Enti Locali del 2000, con il d.lgs. n. 267 del 13 agosto, non ha costituito, infatti, il momento terminale di un processo – che pure era durato oltre un decennio – di riordino della materia, ma ha, semmai, rappresentato il punto di partenza di un processo che ha profondamente modificato il sistema da renderlo affatto diverso dal precedente. La legge cost. n. 3 del 2001, con la quale è stato riscritto il Titolo V della Costituzione, con la nuova posizione assunta dagli Enti locali all'interno della vigente forma di stato, è stata il primo passo di questo processo. A essa si è aggiunto un intervento del legislatore ordinario, non sempre in verità lineare, che ha inciso profondamente sull'assetto territoriale nelle forme della sua rappresentanza, con l'abolizione degli organi di governo direttamente eletti per le province; processo che è continuato modificando il sistema dei rapporti finanziari con l'apparato centrale dello Stato, abolendo figure tradizionale, quali il segretario comunale, e, infine, ha modificati i controlli interni ed esterni, con compiti sempre maggiori attribuiti alla Corte dei Conti e agli Uffici Periferici del Governo e, in parte, alle Autorità Indipendenti, come nel caso dell'Autorità Anti Corruzione. Si tratta di un processo imponente che,

Il Testo Unico
degli Enti
Locali

I successivi
interventi del
Legislatore

peraltro, non sembra neppure essersi definitivamente concluso in quanto è attualmente in discussione il disegno di legge costituzionale che, tra le altre novità, comporterà, qualora venisse approvato, l'abolizione delle Province, mentre sono in corso di emanazione i decreti legislativi di attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione – conseguenti alla legge n. 124 del 7 agosto 2015 – che incideranno, inevitabilmente, anche sull'assetto normativo degli Enti locali.

La riforma del
2015

Le novità – e soprattutto il modo come esse si sono succedute – hanno, peraltro, inevitabilmente determinato non poche incertezze.

Origini del
nuovo assetto
degli Enti
Locali

Il fenomeno non è nuovo ed, anzi, ha costituito, in passato, la regola in quanto i diversi testi unici che si sono susseguiti se sono stati sempre il momento conclusivo di dibattiti lunghi e complessi hanno, allo stesso tempo, aperto nuove discussioni e, in alcuni casi, accentuato criticità. La stessa legge 8 giugno 1990, n. 142, prima, e la legge 25 marzo 1993, n. 81, poi, le cui norme rappresentano, per buona parte, il contenuto dell'attuale Testo Unico, sono state, così, il momento terminale di domande, emerse nel corso del decennio che le ha immediatamente precedute, che a lungo hanno avuto difficoltà a emergere. Esse, allo stesso tempo, hanno segnato l'inizio di una modifica che avrebbe investito l'intero complesso delle istituzioni pubbliche e che, alla fine, le avrebbe completamente modificate.

La cultura del
municipalismo

Gli Enti Locali, e in particolare i Comuni, hanno, infatti, da sempre, avuto un ruolo fondamentale nella nostra storia istituzionale. Hanno, tradizionalmente, costituito il nucleo centrale di aggregazione delle popolazioni insediate sui territori, di cui sono stati la prima forma di organizzazione e di rappresentanza. Nel nostro Paese è stata infatti, semmai, l'idea di Stato ad emergere con fatica piuttosto che quella comunale sempre invece presente nella nostra cultura.

I motivi per cui ciò sia avvenuto sono molteplici.

Il Comune,
ente a fini
generali

Il primo, può riassumersi nella formula secondo la quale il Comune è ente a fini generali, ente cioè competente, in linea tendenziale, a provvedere all'intero complesso degli interessi delle popolazioni allocate su di un territorio. Così dispone ora testualmente l'art. 13 del Testo Unico secondo cui: “spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

L'organizzazione del potere locale in Italia è stata, infatti, tradizionalmente diversa da quella di altri paesi, come per esempio quelli di common law, in cui l'organizzazione del potere avviene spesso con criteri funzionali, così che non esiste uno specifico ente, quale appunto il Comune, che sovrintende alla generalità degli interessi esistenti sul territorio, ma più enti preposti alla cura di singole funzioni. La natura del Comune quale ente, come si è detto, a fini generali ha consentito e spinto le popolazioni ad una più immediata identificazione con esso e con le strutture amministrative che, intorno ad esso, si sono venute formando.

Le differenze
con altri
ordinamenti

Il secondo motivo, che ha favorito nel nostro paese la nascita di una radicata cultura municipalistica, è, come si è detto, il tardivo, e spesso insufficiente, affermarsi dello Stato e del suo ordinamento

È noto il processo attraverso il quale si è giunti all'unificazione del nostro paese, e di come esso sia stato governato, ed è altrettanto noto come esso abbia avuto difficoltà ad affermarsi in talune Regioni nelle quali si sono verificati forti momenti degenerativi. Di qui, la difficoltà di trasporre modelli, come quello di ispirazione napoleonica dei prefetti, che presupponevano altre tradizioni e un approccio, unitario e diverso, dei problemi dell'organizzazione del potere pubblico sul territorio.

Il tardivo
affermarsi
dello Stato

La tendenziale onnicomprensività dell'ente, la sua vicinanza con gli amministrati, da un lato, e la lontananza, in alcuni momenti, per alcune zone assai marcata, dallo Stato, sono concause, tra le più importanti, che radicano una forte presenza degli Enti comunali e il loro affermarsi come primo momento di organizzazione istituzionale dei cittadini.

La definizione del comune come ente a fini generali resta ferma anche dopo l'emanazione del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 219. Quest'ultimo ("Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"), contiene una norma che potrebbe indurre a conclusioni errate, definendo le funzioni fondamentali dei comuni come:

Le funzioni
fondamentali
del Comune

1. le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
2. le funzioni di polizia locale;
3. le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

4. le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
5. le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
6. le funzioni del settore sociale.

Si è detto che la semplice lettura della norma potrebbe indurre in errore in quanto potrebbe far ritenere che solo le funzioni elencate esplicitamente siano le funzioni attribuite ai comuni o almeno che solo per esse si possa strutturare una competenza piena – sempre nell'ambito del principio di sussidiarietà – per le amministrazioni comunali.

Le funzioni
non
fondamentali

La conclusione sarebbe fuorviante. La norma definisce infatti (semplicemente) le funzioni di cui si dovrà tener conto nel meccanismo del trasferimento delle risorse finanziarie dallo Stato per la determinazione dei costi standard. Questi ultimi infatti sono pensati in funzione perequativa nel nuovo meccanismo del federalismo fiscale. Essi dovrebbero garantire cioè, con un intervento appunto perequativo dello stato, che non si determinino in virtù dei diversi contesti economici in cui si inserisce il prelievo locale, situazioni di disuguaglianza. In questo senso, anche a parte l'esplicita intitolazione del decreto legislativo, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province", è indicativo il contenuto del provvedimento che, per esempio, con riferimento alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo introduce un elemento quantitativo, precisando che tali funzioni sono finanziate nella misura massima del 70% dell'ultimo bilancio. Elemento quantitativo che non avrebbe alcun senso se legato alla identificazione delle funzioni del comune in quanto tali e non al loro finanziamento. Ne deriva che a cambiare non sono le attribuzioni e il ruolo del comune che è e resta ente a fini generali, ma i soli profili delle risorse che ne sono alla base. Il Comune dunque è maggiormente responsabilizzato nelle proprie scelte in quanto deve valutare nei settori in cui non prevale l'intervento perequativo ma solo risorse proprie il migliore utilizzo delle stesse. Di qui l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali.

Diverso è il discorso per le funzioni attribuite oggi alle Province o alle Città Metropolitane, ma sul punto occorrerà tornare più innanzi.

2. Il Comune e l'unificazione nazionale

Già all'indomani della entrata in vigore dello Statuto Albertino erano iniziati i tentativi per una riscrittura delle regole relative all'ordinamento comunale per adeguarlo ai nuovi principi democratici che si andavano, faticosamente, affermando. Il profilo su cui si appuntava la maggiore attenzione per la nuova disciplina, che costruiva un ente dalle competenze comunque limitate, era la nomina del sindaco che si configurava, allo stesso tempo, caratteristica costante sino ai nostri giorni, come rappresentante delle Comunità locali e del Governo centrale.

Il sindaco, infatti, è, a cavallo dell'unità d'Italia, e ormai sin dalle regie patenti del 31 dicembre 1815, di nomina regia e ha assunto una propria veste distinta da quella degli altri consiglieri.

Il sindaco di
nomina regia

È solo con la legge 23 ottobre del 1859 che vengono, però, strutturati in maniera definitiva gli organi della amministrazione comunale articolati sui tre livelli, del sindaco dell'organo esecutivo e del consiglio. È da notare che i componenti la struttura esecutiva sono configurati, con una struttura che ritroveremo solo in epoca recente e per i Comuni di dimensione maggiore, come stretti collaboratori del sindaco, da lui scelti direttamente e con lui, perciò, destinati, eventualmente, a venir meno in caso di sua decadenza anticipata.

La legge del 1859 può vedere la luce solo grazie ai poteri straordinari affidati al governo per effetto della guerra, poteri che consentono di superare la situazione di stallo creatasi in Parlamento in cui si contrappongono, senza che nessuna riesca a prevalere, due diverse modalità di approccio al problema del governo degli Enti locali.

Da un lato, la loro indipendenza è considerata come una sorta di naturale prosecuzione del principio di autodeterminazione ed autonomia del singolo, dall'altro, il potere locale è visto come un vero e proprio limite al potere dello Stato.

Al fondo di entrambe le posizioni resta la medesima cultura liberale, tipica dell'epoca, che mal tollera il predominio di uno Stato, in cui l'unificazione è rimasta, peraltro, un fatto tendenzialmente elitario, ed a volte indotto.

Se a ciò si aggiungono i problemi connessi alla prime affermazioni, in talune città, di coalizioni di ispirazione repubblicana, che mal tollerano il giuramento di fedeltà al re imposto, dalla legislazione dell'epoca, ai sindaci ben si comprende come la materia divenga rapidamente oggetto di tensioni che rendono difficile la sintesi normativa.

L'unificazione nazionale

Nel 1865, con il trasferimento della capitale da Torino a Firenze, vengono approvate le leggi della così detta unificazione amministrativa. Il metodo è quello della delega al governo che emanerà il r.d. 20 marzo del medesimo anno con il quale è disposta, nel suo unico articolo, l'estensione, seppur con taluni adattamenti, all'intero territorio nazionale della legislazione vigente per lo Stato piemontese di cui le singole materie costituiscono gli allegati. L'allegato "A" è appunto costituito dalla legge sulle amministrazioni locali.

La legge non porta novità rispetto al sistema piemontese preunitario e le amministrazioni locali appaiono ben lontane da strumenti di autogoverno delle popolazioni interessate. A prevalere è il decentramento burocratico, inteso come esercizio di funzioni statali esercitate in periferia, tanto che centrale nella figura del sindaco è il ruolo di ufficiale di governo.

Il sindaco continua, perciò, ad essere di nomina regia e non elettiva e le competenze principali del Comune si incentrano nella tenuta dei registri di stato civile e dell'anagrafe, anche se iniziano ad assumere importanza i servizi scolastici e l'attività manutentiva e di ristrutturazione del sistema viario.

La nomina del sindaco nei Comuni maggiori

I nodi intorno ai quali si accentua il dibattito sono, oltre quello ricorrente dell'elezione del sindaco, la possibilità di superare la unitarietà della disciplina pensata, da sempre, come eguale a prescindere dalle dimensioni dei Comuni. La proposta è distinguerli in due classi, con il riconoscimento ai Comuni maggiori di un minor livello di ingerenza dell'amministrazione centrale, pur nel permanere della figura del prefetto, che continuava, attraverso il controllo generalizzato, ad esercitare un controllo di natura tutoria, esteso anche al merito.

La legge del 1888 inizia a configurare, per la prima volta, la moderna concezione dell'amministrazione locale nella prospettiva dell'autogoverno. La nomina del sindaco è rimessa, almeno per i Comuni di dimensione maggiore, ai singoli consigli e non più al sovrano, anche se il sindaco giura innanzi al prefetto, che rappresenta il governo, e può essere revocato non solo dal consiglio che lo ha eletto ma, per motivi di ordine pubblico, anche dal re.

La nomina del sindaco da parte dei consigli comunali

Con la legge 26 luglio 1896 è esteso a tutti i comuni, a prescindere dalla loro dimensione, il nuovo sistema di scelta del sindaco. Si era infatti determinato il paradosso che i comuni del meridione, da sempre con popolazioni maggiormente concentrate nelle realtà urbane, godessero di autonomie maggiori rispetto ai restanti comuni del Paese.

Nel 1915, con il r.d. 4 febbraio, n. 148, viene emanato il Testo Unico delle leggi comunali e provinciali che mette ordine nelle normative che, negli anni precedenti, si sono, l'una dopo l'altra, sovrapposte.

Il Testo Unico
del 1915

Ormai il Comune assume la sua veste definitiva, organizzato su tre organi fondamentali: il consiglio, la giunta e il sindaco, in cui il primo elegge gli altri due scegliendoli al proprio interno. Il sindaco può essere revocato qualora il consiglio voti una mozione con il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune, ma la delibera diviene immediatamente esecutiva solo qualora ottenga il voto dei 2/3 dei consiglieri. Negli altri casi, la revoca è disposta dal prefetto, il cui intervento non è privo di discrezionalità.

Il Testo Unico rappresenta un passo in avanti notevole: esso dà certezza agli Enti locali, ne dispone l'impianto di massima, distinguendo le funzioni in obbligatorie e facoltative e rende definito il sistema della rappresentanza, ancorandolo al sistema parlamentare dell'epoca in cui l'organo esecutivo, in questo caso il sindaco e la giunta, promanano dal consiglio e a questo rispondono. La differenza è nel tentativo di stemperare il significato politico del voto sul sindaco e sulla giunta che avviene a scrutinio segreto, come è regola per tutti i casi in cui si debbano scegliere persone, accentuando, così, il carattere personalistico delle opzioni possibili, piuttosto che il colore politico dei candidati.

Nulla è, praticamente, la autonomia di organizzazione dell'ente la cui struttura è interamente contenuta nella legge che determina il numero degli assessori e dei consiglieri in relazione alla popolazione e fissa i rapporti tra organi disponendone le competenze; rigido è il sistema dei controlli, che è controllo sugli organi e sugli atti, con particolare attenzione per quelli che comportano impegni di spesa o alienazioni di immobili. L'apparato burocratico, infine, è posto in posizione di assoluta subordinazione, con competenze di natura esclusivamente istruttoria, essendo il sindaco, rappresentante legale dell'ente, unico competente all'adozione dell'atto finale, capace di impegnare l'ente.

L'avvento del regime fascista, come era inevitabile, muta totalmente il quadro nel momento stesso in cui sono abbandonati i principi dello Stato liberale democratico.

Il regime
fascista

Con due leggi, approvate in rapida successione, la n. 237 del 4 febbraio del 1926 e la n. 910 del 3 settembre dello stesso anno, vengono aboliti gli organi elettivi del Comune, sostituiti dal podestà, che svolge le funzioni sia del sindaco che del consiglio.

Il Testo Unico
del 1934

Nel 1934, con il r.d. n. 383, viene emanato un nuovo Testo Unico per adeguare l'ordinamento degli Enti locali alle novità intervenute.

La riforma è coerente al regime dell'epoca. "Lo Stato italiano – si scriveva in quegli anni – nel suo attuale provvido ordinamento ha assunto carattere accentrato ed autoritario. La fonte della sovranità, e in genere del potere pubblico, è nello Stato stesso, non in uno dei suoi elementi e cioè il popolo. Il popolo, nella sua struttura corporativa può concorrere come organo dello Stato ad assolvere determinate specifiche funzioni, ma non è più il depositario, o uno dei depositari della sovranità e il suo intervento nel simulacro di una delegazione o di una investitura non è più necessario per la costituzione degli organi cui deve spettare l'esercizio della potestà di imperio dei cittadini. Questo principio che è stato attuato per gli organi dello Stato medesimo non poteva non essere attuato anche per gli organi del Comune". I Comuni debbono, in questo quadro, "cooperare per la pura e semplice realizzazione dei fini dello Stato" e non debbono giammai cercare "di contrastarlo nella esplicazione del suo altissimo compito". Coerentemente il sindaco altro non può essere se non "l'ultimo anello della gerarchia amministrativa locale".

3. Gli Enti locali e la Costituzione repubblicana

Caduto il fascismo, si venne a determinare una situazione normativa complessa e non priva di ambiguità.

I due Testi
Unici e la loro
difficile
coesistenza

Il d.lgs.ltg. 7 gennaio del 1946, n. 1 si era limitato a restaurare gli organismi elettivi delle amministrazioni comunali e provinciali, ma non abrogava esplicitamente il Testo Unico del 1934. Si creava, così, un "caos normativo come forse in nessun'altra branca del diritto italiano" in quanto le diverse norme dei due testi unici finivano per sovrapporsi senza che fosse possibile determinare, con certezza, quale delle norme dovesse prevalere.

La situazione appariva ulteriormente complicata in quanto alle norme primarie contenute nei due testi unici si aggiungeva la normazione secondaria statale, relativa al funzionamento dei consigli.

Si riteneva, infatti, almeno in parte, vigente il regolamento del 12 febbraio 1911, n. 297, addirittura dunque precedente al Testo Unico del 1915, sul presupposto che esso non fosse in contrasto con il nuovo dettato costituzionale.

La Costituzione repubblicana aveva, però, cambiato radicalmente il sistema, quando, all'art. 114 del nuovo testo costituzionale, poneva, come punto fermo, il principio secondo cui: "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni".

La
Costituzione
repubblicana

L'art. 128 disponeva, poi, che "Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni" ed ancora, il successivo art. 129, che "Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale", mentre "le circoscrizioni provinciali possono essere divise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento".

Veniva, infine, stabilita una nuova regolamentazione dei controlli.

L'art. 130 disponeva, infatti, che "Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita anche in forma decentrata il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e degli altri Enti locali. In casi determinati dalla legge, può essere esercitato il controllo di merito nella forma della richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione".

La nuova regolamentazione costituzionale si riteneva avesse modificato, in maniera radicale, il precedente assetto degli Enti locali in quanto non avrebbe semplicemente riprodotto il precedente sistema, ma ne avrebbe modificato struttura e contenuto. Il nuovo ordinamento costituzionale avrebbe, cioè, riconosciuto agli Enti locali una protezione di livello più elevato, garantita proprio dalla rigidità della nuova Costituzione, che ne garantiva l'autonomia. Il precedente sistema, rimettendo l'intera regolamentazione al legislatore ordinario, faceva sì che gli Enti locali, e in particolare i Comuni, fossero, infatti, soggetti alla sua piena discrezionalità. La nuova posizione della Costituzione nel sistema della fonti avrebbe, invece, impedito al legislatore di effettuare scelte del tutto discrezionali e senza limiti. Quest'ultimo era, infatti, tenuto a considerare l'autonomia come parametro della propria azione, come una sorta di contenuto obbligato della nuova normazione e come momento qualificante della nuova organizzazione della Repubblica su base regionale, di cui gli Enti locali minori costituivano il naturale completamento.

Il richiamo al legislatore operato dall'art. 128 andava, dunque, ricollocato in un nuovo contesto normativo maggiormente attento alle esigenze delle comunità minori ed in cui l'idea di decentramento diveniva elemento qualificante di una nuova forma di democrazia. Dif-

fondere la democrazia sul territorio nazionale, garantendone l'autonomia, appariva, peraltro, essenziale per costruire la nuova classe politica che nasceva negli anni dell'immediato dopoguerra e per la quale troppo pochi erano stati i momenti di esercizio del potere da parte di chi, spesso al confino o in clandestinità, ne era rimasto a lungo estraneo.

L'autonomia
degli Enti
Locali
nell'Assemblea
Costituente

In Assemblea Costituente, generale appariva il consenso nei confronti dell'autonomia comunale. Le divisioni, è noto, riguardavano, invece, l'istituto regionale, all'epoca estraneo alla storia istituzionale del paese, mentre nei confronti dell'ordinamento comunale, e del suo ritorno ai sistemi precedenti la parentesi fascista, tutte le forze politiche avevano finito, rapidamente, per convergere.

Il punto centrale del nuovo modello appariva l'affermazione del principio secondo il quale le Regioni avrebbero dovuto servirsi "normalmente", come testualmente si esprimeva l'art. 118 Cost., per l'esercizio delle proprie funzioni dell'apparato municipale e provinciale che, in un rapporto di simbiosi, si saldava con l'apparato regionale destinato esclusivamente a attività di programmazione e di indirizzo.

Il nuovo quadro sembrava definire una sorta di vero e proprio principio sussidiarietà *ante litteram* in virtù del quale, la cura degli interessi è rimessa all'ente chiamato a rappresentare direttamente le popolazioni titolari di quegli interessi.

Proprio l'alto grado di metabolizzazione che il sistema degli Enti locali aveva avuto nel nostro paese, però, finì – quasi per paradosso – per poco a giovare per questi ultimi. Si riteneva, in sostanza, che fosse sufficiente il richiamo al legislatore per rimettere in moto e per rafforzare un sistema che era già nella coscienza civile dei cittadini e su cui, in definitiva, nessuno aveva avanzato obiezioni sostanziali. Di qui, la prevalente attenzione all'istituto regionale e una scarsa attenzione agli Enti locali la cui disciplina si limitava al mero rinvio al successivo intervento del legislatore.

Principio di
autonomia e
unità della
Repubblica

Questo non ha impedito che la realtà degli Enti locali, e, in primo luogo, dei Comuni, sia rimasta sempre una realtà fortemente dinamica. Non si ci limita a rivendicare poteri e competenza, ma, spesso, questi concretamente si praticano. È, così, addirittura difficile identificare il momento in cui i Comuni, abbandonando la distinzione tra competenze obbligatorie e competenze facoltative, legate al sistema della spesa, che pure vengono, a lungo, scolasticamente ribadite, affermano la propria autonomia di enti a fini generali con capacità di espan-

sione dei propri poteri nella vita delle collettività locali. Ancora una volta, si afferma una sorta di principio di sussidiarietà *ante litteram* nel momento stesso in cui si ci rivolge al Comune per la risoluzione dei problemi del lavoro, delle infrastrutture, del traffico e così via.

La storia dei Comuni dell'immediato dopoguerra si sviluppa su queste basi nel momento stesso in cui è sostituita, all'unicità dell'apparato statale, una molteplicità di centri di imputazione del potere che trovano, ormai, nella Costituzione fondamento e legittimazione.

Sullo sfondo di questo processo, l'art. 5 Cost. che, a tutt'oggi, resta fondamentale e secondo il quale: "La Repubblica una ed indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

4. Il modello parlamentare

La riforma delle autonomie locali contenuta nella legge 8 giugno 1990, n. 142 segna un passaggio fondamentale.

Oggetto della nuova legge è l'organizzazione dell'apparato comunale e, solo di riflesso, le funzioni ad esso attribuite. L'approccio, come si vedrà, non è privo di conseguenze.

Al fondo l'idea secondo cui è proprio dagli apparati che bisogna muovere per ricostruire adeguatamente le funzioni. Sarebbe, infatti, inutile attribuire nuove competenze ad un ente che non riesce neppure a smaltire le vecchie.

Tale affermazione è basata su di un indubbio contenuto di verità per comprendere il quale, e per capirne appieno le novità apportate dalla legge n. 142 del 1990, trasfuse poi nel Testo Unico degli Enti locali, è opportuno, seppur brevemente, delineare, nei suoi elementi fondamentali, l'organizzazione degli Enti locali immediatamente anteriore alla legge del 1990.

La situazione precedente la riforma

La disciplina appariva, come si è avuto modo di dire, interamente rimessa alla legge dello Stato, con l'unica eccezione di talune Regioni speciali che, peraltro, si erano, spesso, limitate a riprodurre nella sostanza la legislazione nazionale.

Al centro del sistema era collocato il consiglio comunale, unico organo eletto direttamente ed a cui spettavano la totalità dei poteri, tanto di direzione politica, che di gestione.

La posizione del consiglio comunale