

N. 1078

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PREIONI, AVOGADRO, BIANCO, LAGO,
MORO, PERUZZOTTI e ROSSI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 1996

Abrogazione del comma 6 dell’articolo 36 della legge n. 142
del 1990 in materia di obbligo del giuramento dei sindaci e
dei presidenti della provincia dinanzi al prefetto

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge assume il suo valore fondante nell'imprescindibile rilievo che deve essere conferito al principio di sovranità popolare ove questo si esprima come esercizio del diritto di voto, prerogativa non suscettibile di limitazioni o condizionamenti, se non con il rischio di determinare un inammissibile *vulnus* nel carattere democratico di un ordinamento.

L'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, prevede che il sindaco e il presidente della provincia, prima di assumere le loro funzioni, prestino giuramento dinanzi al prefetto secondo la formula prevista dall'articolo 11 del testo unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

La formula in oggetto recita: «*giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere alle mie funzioni al solo scopo pel pubblico bene*».

L'efficacia sospensiva conferita al giuramento dalla lettera della legge nella fase integrativa dell'efficacia del procedimento *de quo* in relazione all'esercizio delle prerogative del sindaco quale capo dell'amministrazione comunale è stata confutata prima dalla prassi e poi esplicitamente dalla giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lombardia, sezione Milano, sentenza 6 maggio 1982, n. 328).

Alcuni interventi della dottrina in seguito all'approvazione della legge n. 142 del 1990, che ha abrogato l'articolo 150 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, hanno affermato che non sarebbe sussistita più la decadenza per mancanza di giuramento e lo stesso sarebbe diventato una pronuncia solenne sprovvista di sanzioni giuridicamente rilevanti. Il prefetto po-

trebbe «al massimo» inviare un commissario (articolo 38, comma 7, della legge n. 142 del 1990) per l'espletamento delle attribuzioni sindacali nei servizi di competenza statale.

In una recente sentenza (n. 330 del 12 gennaio 1995) la Corte di cassazione pare aver ribaltato la questione, rilevando che «l'investitura nell'ufficio di sindaco» (eletto, nella specie, antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 81 del 1993) «non può considerarsi compiuta per effetto della deliberazione di elezione e dell'esecutorietà di questa, ma implica, quale elemento costitutivo, la prestazione del giuramento, in quanto questo deve avvenire prima di assumere le funzioni e non è una mera formalità, dato che l'articolo 54 della Costituzione» (che prevede il dovere di prestare giuramento lasciando alla legge ordinaria la disciplina dei casi in cui è richiesto) «impegna all'onere i cittadini di funzioni pubbliche».

Mentre la maggior parte delle autorevoli enunciazioni della dottrina sul fondamento giuridico del giuramento, risultano datate e quindi superate a causa delle recenti modifiche normative, la giurisprudenza, pur essendo assai scarsa e contraddittoria, è univoca nell'affermare che, in mancanza di giuramento, il sindaco non può esercitare le funzioni di ufficiale del governo.

Ciò comporterebbe per il sindaco un'enorme difficoltà di operare in quanto è sovente labile se non addirittura impercettibile il confine tra atti emanati in qualità di capo dell'amministrazione e quelli emessi in qualità di ufficiale del governo.

Non è quindi ipotizzabile la situazione nella quale un sindaco si limiti a esercitare le funzioni in qualità di capo dell'amministrazione comunale.

La legge n. 81 del 1993, sulla spinta del *referendum* contrario al sistema proporzio-

nale, ha ridisegnato le modalità di votazione per i comuni e per le province.

Oggi, infatti, il primo cittadino viene eletto direttamente dal corpo elettorale, tant'è che le sue dimissioni comportano automaticamente nuove elezioni.

A differenza del passato il candidato sindaco riceve quindi un'investitura popolare sulla base di un suo programma che è sottoposto al giudizio degli elettori in competizione con quello degli altri aspiranti.

Questa novità pone interessanti spunti di riflessione perchè è decaduta l'intermediazione operata in passato dal consiglio comunale.

Se prima l'elettore non poteva sapere chi sarebbe divenuto sindaco, oggi ci troviamo nella condizione opposta.

A ciò si aggiunga che il principio della sovranità popolare, principio cardine della vigente Costituzione, si è esteso pertanto agli organi esecutivi monocratici degli enti locali, quali i sindaci e presidenti della provincia.

Tale innovazione introdotta dalla legge del 25 marzo 1993, n. 81, è di portata notevole in quanto trova un fondamento giuridico di rango costituzionale.

L'atto formale del giuramento davanti al Prefetto, che è organo burocratico di nomina statale non previsto dalla Costituzione, è pertanto idoneo a confliggere con un principio, quello della sovranità popolare, che ha invece, come detto, il suo fondamento nella Carta costituzionale.

Se infatti il valore giuridico del giuramento è di costituire un rapporto gerarchico subordinato tra Stato ed ente locale, pur per le funzioni di «ufficiale di governo», previste dall'articolo 36, comma 2, al punto che senza tale rituale verrebbero fortemente limitate le attribuzioni di legge in capo ai soggetti eletti dalla sovranità popolare, significa che siamo in presenza di un limite alla sovranità popolare medesima.

Ma l'articolo 1 della Costituzione recita chiaramente che i limiti alla sovranità devo-

no essere previsti dalla Costituzione stessa e non sono in alcun modo sanzionabili con legge ordinaria.

A riprova di questo, secondo la Costituzione, devono prestare giuramento: il Presidente della Repubblica (articolo 91), i ministri (articolo 93), il Presidente del Consiglio dei ministri (articolo 93), i cittadini che ricoprono funzioni pubbliche (articolo 54). Nessuna delle cariche riferite deriva da investitura popolare.

Non è previsto il giuramento per i deputati e i senatori quali espressione diretta del volere popolare e per i Presidenti delle regioni.

Dato che la sovranità popolare appartiene al popolo e può essere limitata solo in base alla Costituzione, non si comprende perchè per il sindaco e per i presidenti della provincia debba valere una condizione diversa, con l'anacronismo del giuramento dinanzi al prefetto.

In questa ottica, il giuramento è lesivo e limitativo della sovranità popolare perchè su di esso la legge fa ricadere la possibilità di esercitare o meno alcune funzioni (ufficiale di governo) che invece dovrebbero appartenere automaticamente al sindaco per effetto della investitura popolare.

La Lega Nord crede fermamente nel valore imperativo della sovranità popolare quale potere legittimante, mentre l'ordinamento giuridico attuale, e di conseguenza la giurisprudenza, fanno riferimento ad un potere costituito, il quale pretende l'asservimento e la mortificazione delle «autonomie locali» all'autorità, il prefetto, in quanto solo quest'ultima sarebbe titolare, per designazione ministeriale, del potere statale.

In conclusione, prospettare l'abrogazione dell'articolo 36, comma 6, della legge n. 142 del 1990, significa non solo abolire la previsione di prestare giuramento, ma anche rimettere in discussione l'intera impalcatura su cui si regge l'ordinamento vigente.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Il comma 6 dell'articolo 36 della legge
8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.