

(N. 412)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(DE GASPERI)

di concerto col Ministro degli Affari esteri

(SFORZA)

col Ministro di Grazia e Giustizia

(GRASSI)

e col Ministro del Tesoro

(PELLA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MAGGIO 1949

Istituzione dell'Ordine Cavalleresco «Al merito della Repubblica Italiana»
e disciplina del conferimento e dell'uso delle onorificenze.

ONOREVOLI SENATORI. — Prima del mutamento delle forme istituzionali l'ordinamento cavalleresco italiano si ispirava all'articolo 78 dello statuto albertino che, nel mantenere gli ordini cavallereschi esistenti nello Stato sardo nel 1848, attribuiva al Re la potestà di « creare altri Ordini e di prescriverne gli statuti ». Il sovrano esercitava tale potestà in via di prerogativa, e cioè come titolare di un potere autonomo, al quale il Governo partecipava soltanto indirettamente e limitatamente. Tale partecipazione, anzi, sino alla fine del secolo scorso è quasi del tutto mancata, dato che per l'istituzione di nuovi ordini e la disciplina di quelli esistenti fu largamente seguita la forma del « motu proprio », con esclusione cioè

della proposta governativa, anche nel caso di ordini non dinastici, ma nazionali: basti ricordare in proposito l'istituzione dell'Ordine della Corona d'Italia (regio decreto 20 febbraio 1868, n. 4251).

Il mutamento delle forme istituzionali ha in pratica sospeso l'attività degli Ordini cavallereschi, anche di quelli a carattere non dinastico, dato lo stretto loro collegamento con l'istituto monarchico. Prima dell'emanazione della nuova Costituzione, si è solo provveduto, per particolari esigenze, a istituire un nuovo Ordine (Stella della Solidarietà Italiana — D. L. 27 gennaio 1947, n. 703, ora sostituito dal D. L. 9 marzo 1948, n. 812), a modificare la denominazione di altri esistenti (Ordine Mili-

tare di Savoia trasformato in Ordine Militare d'Italia — D. L. 2 gennaio 1947, n. 4) e a sopprimere, per evidenti ragioni politiche, l'Ordine dell'Aquila Romana (D. L. 5 ottobre 1944, n. 370).

La Costituzione ora dispone che il Presidente della Repubblica (articolo 87, ultimo comma) « conferisce le onorificenze della Repubblica ». Questa norma, accogliendo nel nuovo ordinamento dello Stato l'istituto delle onorificenze — ossia di quelle attestazioni ufficiali di benemerita che autorizzano l'uso di speciali titoli e decorazioni — comporta anzitutto la necessità di istituire un nuovo Ordine cavalleresco di carattere generale, destinato cioè a ricompensare cittadini e stranieri che abbiano comunque acquisito titoli di benemerita verso la Nazione.

La norma costituzionale rende ovviamente possibile la previsione di altre particolari distinzioni onorifiche, per premiare benemerite conseguite in determinati campi della vita sociale e politica del Paese, a simiglianza di quanto avveniva in passato. Tale scopo potrà essere conseguito con l'istituzione di ordini nuovi o con la trasformazione di ordini preesistenti, come già in parte è avvenuto. La revisione degli ordini particolari è infatti contemplata da un'apposita disposizione dell'unito disegno di legge.

L'articolo 1 istituisce l'Ordine cavalleresco « Al merito della Repubblica Italiana », destinato a dare una particolare attestazione a coloro che acquistino speciali benemerite verso la Nazione. L'ampiezza della formula consente, come si è già detto, che l'Ordine possa essere conferito anche a stranieri.

L'articolo 2, primo comma, stabilisce che capo dell'Ordine è il Presidente della Repubblica, cioè la stessa suprema Autorità cui spetta il conferimento delle onorificenze.

Gli organi preposti al governo dell'Ordine sono il Consiglio, la Giunta e il Cancelliere. La composizione del Consiglio ha una duplice derivazione: i membri di esso sono per metà designati dal Parlamento e per metà scelti tra alti funzionari dello Stato e cittadini eminenti. Viene così assicurata al nuovo Ordine repubblicano una situazione di prestigio non certo inferiore a quella degli Ordini preesistenti.

L'Ordine viene distinto nelle cinque classi tradizionali, mantenendosi qualifiche ormai radicate nel costume sociale e corrispondenti a quelle accolte in legislazioni straniere più affini alla nostra (articolo 3). È prevista, altresì, per altissime benemerite, la possibilità di conferire la decorazione di « Gran cordone », intesa come una distinzione eccezionale all'infuori delle cinque classi ordinarie, da riservarsi a personalità di rango preminente, nazionali e straniere (articolo 3, secondo comma).

Il conferimento delle decorazioni, per quanto non più riconducibile al concetto di « prerogativa », su cui fondavasi nell'ordinamento monarchico, costituisce pur sempre manifestazione di un potere assolutamente discrezionale che il Capo dello Stato esercita in quella sfera di attribuzioni che si concretano in particolari provvedimenti a titolo di « grazia ». Ciò pone il conferimento delle onorificenze su un piano diverso da quello degli ordinari atti amministrativi. Necessariamente lo stesso principio vale per la revoca, sempre che questa non consegua automaticamente a condanna penale.

A tale particolare profilo risponde anche la forma dei provvedimenti di concessione e di revoca, disciplinata negli articoli 4 e 5, i quali, peraltro, nel prescrivere rispettivamente il parere della Giunta e del Consiglio dell'Ordine, assicurano adeguata tutela del decoro dell'Ordine stesso e dell'onore dei cittadini.

Per quanto poi riguarda speciali forme di conferimento, corrispondenti a quelle del « motu proprio » monarchico, il secondo comma dell'articolo 4 rinvia allo statuto dell'Ordine.

Tale statuto — da approvarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dell'Ordine (articolo 6) — conterrà, inoltre, tutte le norme necessarie per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ordine, comprese le norme relative alla sua segreteria.

Le forme e le caratteristiche delle decorazioni e il numero massimo delle nomine saranno invece stabiliti con apposito decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri ed il Consiglio dell'Ordine (articolo 3, terzo comma).

* * *

Lo stesso disegno di legge contiene alcune norme per la disciplina generale del conferimento e dell'uso delle onorificenze.

Il principio accolto è che il conferimento delle distinzioni cavalleresche è prerogativa dello Stato, salvo il tradizionale riconoscimento delle onorificenze straniere o di Ordini riconosciuti dallo Stato: principio che è in armonia con l'articolo 87 della Costituzione, il quale, a differenza dello statuto albertino (articolo 78), non fa nemmeno accenno al mantenimento di Ordini preesistenti, quale ne sia la natura.

D'altronde l'istituzione delle onorificenze della Repubblica comporta la necessità di una adeguata protezione giuridica, a tutela del prestigio di tali distinzioni, non meno che della pubblica buona fede, siccome nello stesso nostro ordinamento avviene per altre distinzioni, quali, ad esempio, le dignità ed i titoli accademici.

Questa esigenza è ancor più vivamente sentita di fronte al moltiplicarsi dei cosiddetti Ordini liberi o indipendenti, aventi le più disparate origini e denominazioni, in parte ricavate da Ordini già da lungo tempo estinti, e talora ricollegati a non chiare tradizioni storico-araldiche.

Più di una volta il Governo ha diramato precisazioni ufficiali per avvertire che simili Ordini non potevano considerarsi che come istituzioni di mero fatto, senza alcun riconoscimento da parte dello Stato; così come non erano riconosciute le distinzioni da essi conferite. Tuttavia, per motivi di facile intuizione, con il mutamento delle forme istituzionali e la conseguente interruzione del conferimento di onorificenze ufficiali, il fenomeno è andato assumendo proporzioni sempre più allarmanti.

L'abuso che attualmente vien fatto di queste pretese distinzioni onorifiche, per fini quasi sempre speculativi, non ha soltanto dannose ripercussioni d'ordine interno, ma nuoce anche gravemente al prestigio dell'Italia, sminuendo la dignità e il valore delle nostre onorificenze presso le altre Nazioni.

Il disegno intende risolvere radicalmente questo problema, fornendo al giudice una

norma che non esisteva nel precedente ordinamento, e la cui mancanza ha dato luogo ad alcune perplessità della giurisprudenza, che hanno permesso il perpetuarsi di abusi a scapito delle onorificenze conferite o riconosciute dallo Stato e, più ancora, a danno della pubblica fede.

Da taluno si è obbietata la necessità di una discriminazione tra i vari Ordini così detti liberi o indipendenti, sotto il profilo dell'opera di assistenza e di utilità sociale che alcune di queste istituzioni perseguono. Potrà il Parlamento vagliare se tale obiezione meriti accoglimento, al fine di riservare eventualmente un trattamento diverso ad alcuna delle istituzioni in parola, sulla base di criteri obiettivi e determinati, e nei limiti compatibili con quella doverosa tutela delle onorificenze della Repubblica, cui si è sopra accennato.

Ai criteri suindicati si informano le disposizioni degli articoli 7, 8 e 9 del disegno di legge.

L'articolo 7 stabilisce che i cittadini italiani non possono accettare da uno stato estero onorificenze, decorazioni o distinzioni cavalleresche, se non sono autorizzati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per gli affari esteri. È questo un principio tradizionale della nostra legislazione che, già fondato sull'articolo 80 dello statuto albertino, è stato poi recepito e sviluppato in altre leggi anche dopo il mutamento delle forme istituzionali (vedasi, da ultimo, il Capo IV del Titolo III, allegato A, decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 604, sulle tasse per le concessioni governative).

Vengono, tuttavia, fatte salve le norme vigenti per l'uso delle onorificenze, decorazioni e distinzioni cavalleresche della Santa Sede, del Sovrano Militare dell'Ordine di Malta e dell'Ordine equestre del S. Sepolcro. Per le prime espressamente dispongono l'articolo 41 del Concordato con la Santa Sede, il regio decreto 10 luglio 1930, n. 974, e gli articoli 1, paragrafo I, lettera c), e 33 e seguenti del regio decreto 7 giugno 1943, n. 652; per le seconde è prevista l'equiparazione alle onorificenze nazionali, in conformità di una lunga tradizione, dal citato capo IV del Titolo III dell'Allegato A del decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 604; le ultime, infine, sono disciplinate dal-

la lettera *d*) del paragrafo secondo dell'articolo 1 e dall'articolo 35 del citato regio decreto 7 giugno 1943, n. 652.

Posta tale disciplina per le onorificenze di Stati esteri, della Santa Sede e di Ordini riconosciuti dallo Stato, il disegno pone in via assoluta il divieto ad enti, associazioni e privati di conferire onorificenze, decorazioni o distinzioni cavalleresche, comminando per i trasgressori sanzioni penali (articolo 8, primo comma).

Analogo divieto viene posto per l'uso delle onorificenze illecitamente conferite, ma la sanzione è minore, attesa la minore gravità del fatto (articolo 8, secondo comma).

Per entrambe le trasgressioni è prevista la pubblicazione della sentenza di condanna (articolo 8, terzo comma).

Ultimo problema che il disegno ha dovuto affrontare è quello della sorte degli Ordini preesistenti al mutamento delle forme istituzionali e delle onorificenze già conferite. A ciò provvede l'articolo 9, il cui primo comma riguarda l'Ordine della SS. Annunziata. La soppressione di questo Ordine e delle sue onorificenze può ritenersi già implicitamente avvenuta per il loro evidente ed esclusivo carattere dinastico, tant'è che le relative decorazioni furono ritirate dall'ex sovrano all'atto dell'abbandono del territorio nazionale. Si è ritenuta peraltro necessaria un'espressa statuizione per esigenze di completezza e per evitare ogni possibile dubbio in proposito.

Il secondo comma dell'articolo 9 stabilisce la soppressione dell'Ordine della Corona d'Italia e la cessazione del conferimento delle onorificenze cavalleresche dell'Ordine Mauriziano. La norma risponde a logiche esigenze, perchè la continuazione di tali Ordini (a parte quanto stabilito per l'Ordine Mauriziano dalla disposizione XIV transitoria della Costituzione) non potrebbe essere sancita se non con le opportune trasformazioni per adeguarli alla forma repubblicana dello Stato; ma a ciò non si è creduto di addivenire, non solo per intuitive ragioni di opportunità, ma anche perchè il nuovo Ordine « Al merito della Repubblica » verrà ad assolvere in pratica le stesse finalità degli Ordini predetti, rendendone superfluo il mantenimento. Più esatta-

mente per l'Ordine Mauriziano si parla di cessazione del conferimento delle onorificenze, anzichè di soppressione come per l'Ordine della Corona d'Italia, in quanto il primo, secondo la citata disposizione transitoria della Costituzione, continua a sussistere come persona giuridica pubblica, sebbene con più limitate finalità. La disposizione riguarda le « onorificenze cavalleresche » dell'Ordine Mauriziano: in tal modo si è fatto salvo il conferimento della Medaglia Mauriziana al merito militare dei dieci lustri, che, per le disposizioni da cui è regolata, costituisce una decorazione militare e non una onorificenza cavalleresca. L'attuale sua disciplina sarà modificata in conformità del nuovo ordinamento repubblicano, al che potrà eventualmente provvedersi con le norme di attuazione della legge, previste dall'articolo 11.

La soluzione accolta per gli Ordini Mauriziano e della Corona d'Italia non riguarda le relative onorificenze già conferite. La cessazione oggi sancita dell'attività di questi Ordini non può infatti avere efficacia anche per il passato, nel senso di invalidare le onorificenze legittimamente concesse secondo l'ordinamento del tempo. Ovvìa conseguenza è la liceità dell'uso, anche per il futuro, delle onorificenze stesse, che viene perciò espressamente fatto salvo dal secondo comma dell'articolo 9. Nè è da temere che la coesistenza dei titoli e delle decorazioni dei vecchi Ordini con quelli di nuova istituzione possa determinare inconvenienti degni di nota. Il problema è essenzialmente di tradizione e di costume, e lo stesso prestigio che circonda le nuove onorificenze della Repubblica varrà a risolverlo, senza incresciose ripercussioni, anche nell'ambito dei rapporti sociali.

Per gli altri Ordini ed onorificenze diversi da quelli suaccennati, provvede il terzo comma dell'articolo 9, autorizzando il Governo ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, le norme necessarie per trasformare o sopprimere le une e gli altri, in relazione ai principi del nuovo ordinamento costituzionale dello Stato. La delega legislativa appare giustificata dalla necessità di provvedere alle riforme occorrenti in questa materia con uniformità di indirizzo: i vari Ordini ed

onorificenze esistenti (Ordine civile di Savoia, Ordine « Al merito del lavoro », Ordine coloniale della Stella d'Italia, decorazione della Stella « Al merito del lavoro » ecc.), richiedono tutti una revisione sostanziale, anche se la loro situazione sia diversa da quella degli Ordini Mauriziano e della Corona d'Italia. Potrà il Parlamento, nel conferire la delega, dare al Governo opportuni suggerimenti circa l'abolizione o la trasformazione di determinati Ordini ed onorificenze.

Onorevoli senatori, il Governo confida che vorrete dare la vostra approvazione al presente disegno di legge il quale, come risulta dalle considerazioni sovraesposte, ha un duplice intendimento: premiare con segni esteriori di dignità e di decoro coloro che abbiano particolari benemerienze verso la Repubblica; riordinare nel contempo la disciplina delle onorificenze secondo le attuali esigenze giuridiche e sociali, nel quadro del nuovo ordinamento costituzionale dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È istituito l'Ordine cavalleresco « Al merito della Repubblica italiana », destinato a dare una particolare attestazione a coloro che acquistino speciali benemeritenze verso la Nazione.

Art. 2.

Capo dell'Ordine è il Presidente della Repubblica.

L'Ordine è retto da un Consiglio composto di un Cancelliere, che lo presiede, e di sedici membri.

Il Cancelliere è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri. I membri del Consiglio dell'Ordine sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sono per metà designati dalle Camere e per metà scelti tra i funzionari dello Stato di grado non inferiore al IV, in servizio o a riposo, o tra cittadini eminenti.

Il Consiglio elegge nel proprio seno una Giunta di quattro membri. La Giunta è presieduta dal Cancelliere.

In caso di assenza o di impedimento del Cancelliere, il Consiglio e la Giunta sono presieduti dal membro più anziano di età.

Art. 3.

L'Ordine è composto di cinque classi: cavalieri di gran croce, grandi ufficiali, commendatori, ufficiali e cavalieri.

Per altissime benemeritenze può essere eccezionalmente conferita la decorazione di Gran Cordone.

La forma e le caratteristiche delle rispettive decorazioni e il numero massimo delle nomine sono determinati con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il

Consiglio dei Ministri ed il Consiglio dell'Ordine.

Art. 4.

Le decorazioni sono conferite con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Giunta dell'Ordine.

Particolari forme di conferimento possono essere stabilite nello statuto previsto dall'articolo 6.

Art. 5.

Salve le disposizioni della legge penale, incorre nella perdita della decorazione l'insignito che per qualsiasi motivo se ne renda indegno. La revoca è pronunciata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dell'Ordine.

Art. 6.

Lo statuto dell'Ordine è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dell'Ordine.

Art. 7.

I cittadini italiani non possono accettare da uno Stato estero onorificenze, decorazioni o distinzioni cavalleresche, se non sono autorizzati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per gli affari esteri.

I contravventori sono puniti con l'ammenda sino a lire centocinquantamila.

Nulla è innovato alle norme vigenti per l'uso delle onorificenze, decorazioni e distinzioni cavalleresche della Santa Sede, del Sovrano Militare Ordine di Malta e dell'Ordine Equestre del Santo Sepolcro.

Art. 8.

Salvo quanto disposto dall'articolo 7 è vietato il conferimento di onorificenze, decora-

zioni o distinzioni cavalleresche da parte di enti, associazioni o privati. I trasgressori sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire centomila a lire cinquecentomila.

Chiunque fa uso in qualsiasi forma di onorificenze, decorazioni o distinzioni di cui al precedente comma è punito con l'ammenda da lire cinquantamila a lire trecentomila.

La condanna per i reati previsti nei comma precedenti importa la pubblicazione della sentenza.

Art. 9.

L'Ordine della SS. Annunziata e le relative onorificenze sono soppresse.

Salvo l'uso delle onorificenze già conferite, è soppresso l'Ordine della Corona d'Italia e cessa il conferimento di onorificenze cavalleresche dell'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro.

Il Governo è autorizzato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le norme necessarie per trasformare o sopprimere gli altri Ordini ed onorificenze, istituiti prima del 2 giugno 1946, in relazione ai principi del nuovo ordinamento costituzionale dello Stato.

Art. 10.

Le spese per l'Ordine « Al merito della Repubblica italiana » graveranno su apposito capitolo da istituire nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, rubrica « Presidenza del Consiglio dei Ministri ».

Art. 11.

Il Governo è autorizzato ad emanare le norme occorrenti per l'attuazione della presente legge.