

(N. 427-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 17 maggio 1949 (V. Stampato N. 281)*

presentato dal Ministro della Difesa

di concerto col Ministro degli Affari esteri

col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro delle Finanze

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 20 MAGGIO 1949

Comunicata alla Presidenza il 31 marzo 1950

Divieto di appartenere a partiti politici per alcune categorie delle Forze Armate e per i magistrati militari.

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema della apoliticità delle Forze Armate, nel quale s'inquadra il disegno di legge sottoposto al vostro esame, disegno, che, originariamente, si intitolava appunto a tale apoliticità, ha posto sul tappeto, come è stato bene osservato, una questione di vitale importanza per la ricostruzione di dette Forze e quindi di preminente interesse nazionale.

Tale problema sorge, teoricamente, col formarsi degli eserciti a carattere nazionale, si

impone, praticamente, con l'affermarsi dei vari partiti politici negli Stati le cui costituzioni assicurano ai cittadini l'esercizio delle libertà politiche, acquista viva attualità, con l'acuirsi delle attività politiche all'interno degli Stati e nei rapporti fra questi, che si esasperano talvolta fino al punto delle così dette guerre ideologiche.

Quando la lotta politica interna ed esterna si acuisce a tal punto, più vivo si avverte il bisogno di preservare gli organismi militari da una

tale passionalità, al fine di mantenerli al di sopra di ogni spirito di parte, pronti alle proprie specifiche funzioni e compiti, strumento delicato e fondamentale per l'esercizio dei poteri sovrani di uno Stato liberamente costituito.

Del resto questa esigenza è così essenziale agli ordinamenti militari degli Stati costituzionali, che essa non viene neppure posta in discussione dagli studiosi della materia, così come in passato non fu mai posto in dubbio il relativo principio, ed anzi il dubbio non sorgeva neppure.

Base di un tale principio non è tanto o non è solo la opportunità o necessità di evitare il conflitto tra due discipline, quella militare e quella di partito, come pure autorevolmente è stato affermato. Ciò può costituire una imprescindibile esigenza pratica, ma non appaga chi ricerca la causa o ragione obbiettiva della norma. La quale, pertanto, va ricercata piuttosto nella necessità di mantenere le chiavi di comando e l'ossatura di uno dei più delicati organismi di uno Stato, quale è quello delle Forze Armate, al di sopra della mischia (politica) perchè, in questa e per questa, ove sorgesse, non s'invischi. Le Forze Armate non sono un organo costituzionale dello Stato, bensì un organo esecutivo, o, se si vuole, un organismo preposto alla difesa dello Stato, che può essere difesa della sua libertà, della sua unità, della sua indipendenza, della sua esistenza. Tali altissimi compiti e funzioni richiedono, quindi, per la stessa loro delicatezza ed importanza, che quelli che vi sono preposti stabilmente accettino sacrifici o limitazioni di alcune attività. La esigenza di apoliticità, così, diventa un'esigenza funzionale e strutturale, che ben merita tali sacrifici e tali limitazioni.

Del resto, ove non valessero questi concetti, varrebbe bene l'amara esperienza di un recente triste passato, che ci mostra a qual punto fu condotto un esercito politicizzato in virtù della così detta « fascistizzazione ».

La estraneità delle Forze Armate dalla politica attiva, la si giustifica sia con la mancanza « di originali capacità politiche creative » sia col « timore dei pericoli » derivanti dalla penetrazione « nel loro ordinamento di diverse e contrastanti correnti » sia con la necessità di mantenere detto ordinamento « saldo e compatto al fine di ottenere un'obbedienza incondizio-

nata all'atto politico di alto comando che rientra, sia pure solo formalmente, nella competenza del Capo dello Stato » (art. 87 della Costituzione) (1).

Sotto tale profilo, ben si presta a critica l'ordinamento attuato con la legge fascista del 1923, tuttora vigente, per cui si equiparò la carriera militare ad una comune carriera impiegatizia dello Stato, e ben può invece, sempre sotto tale profilo, esaltarsi lo « spirito militare » come « sacro patrimonio della Nazione », che si compendia « nell'amore per le istituzioni . . . e nel pronto e completo sacrificio della vita al primo richiamo della Patria » (2).

È quasi superfluo poi, ma forse non inopportuno, distinguere, quando si parla di Forze Armate, tra quadri e gregari, tra leve di comando e masse di leva: le limitazioni di libertà inerenti all'esplicazione dei compiti non possono evidentemente essere le stesse per gli uni e per gli altri, sicchè quando l'articolo 52 della Costituzione afferma « l'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica » e l'articolo 49 riconosce a tutti i cittadini « il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale », tutto ciò non è — nè poteva essere — in contrasto con l'articolo 98, che consente limitazioni di diritti politici per alcune categorie di cittadini, tra cui « i militari di carriera in servizio attivo ».

Vedremo come tali limitazioni debbano essere correttamente e concretamente intese, ma qui basti affermare che esse riguardano soltanto i quadri, le leve di comando, non i gregari o masse di leva, i cui componenti continueranno a fruire di tutte le libertà politiche consentite dalla Costituzione, sia pur nei limiti regolamentari della disciplina militare. È perciò che il già citato generale Armellini, pur riaffermando come due aspetti essenziali e di pari importanza per la ricostruzione dell'esercito l'apoliticità di esso e la preparazione professionale dell'ufficiale, può tuttavia dire: « ferma sempre l'apoliticità dell'esercito e salva ad

(1) PIERANDEI, *Le Forze Armate in Italia*, in « Annali del Seminario giuridico dell'Università di Palermo », 1942.

(2) ARMELLINI, *La crisi dell'Esercito*. Pag. 50-51, ed. Priscilla, Roma, 1945.

ogni costo la disciplina . . . l'esercito democratico deve essere strumento della politica, ma non può essere formulatore della politica . . . nè può essere asservito alla politica, senza neppure far sentire il suo pensiero » (1).

Precisato così l'obbietto e la portata delle limitazioni in esame, si appalesa priva di fondamento un'opposizione agli esposti principi o, peggio, si appalesa (almeno potenzialmente) nociva alla funzione e ai compiti delle Forze Armate e quindi alla loro stessa essenza, che le fa presidio supremo della unità e della indipendenza della Nazione.

Sempre l'Armellini, nello studio ora citato, in proposito osserva: « I danni arrecati all'esercito dal tentativo del regime di fascistizzarlo sono presenti alla nostra mente. I danni che potrebbero esser recati all'esercito da tentativi fatti da vari partiti per attirarlo ciascuno dalla propria parte sono incalcolabili: l'esercito sarebbe diviso in fazioni contrastanti; nell'esercito sorgerebbero pericolose cricche e conventicole; l'esercito, disunito, non sarebbe più al servizio della Patria, ma dei partiti o del partito capace di accaparrarselo » (pag. 357).

Vediamo ora se gli esposti concetti collimano con quelli della nostra Costituzione.

L'articolo 98, prima di consentire la possibilità di stabilire con legge ordinaria, come è quella in esame, le limitazioni in questione, al primo comma afferma: « I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione ».

Se è così, è chiaro, che in funzione di tale servizio esclusivo, si pongono, nel terzo comma, alcune limitazioni per « i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero », riconoscendosi, per tali categorie, e solo per esse, una funzione tale, cioè di una tale delicatezza, che si rendono necessarie o comunque opportune alcune limitazioni di diritti politici affinché questo servizio sia veramente esclusivo, sia cioè per la Nazione e non, eventualmente, per la fazione.

Veniamo ora al contenuto di tali limitazioni: innanzi tutto esse possono stabilirsi solo con legge; non potrebbero, ad esempio, stabilirsi con regolamento e forse nemmeno con decreto.

(1) *Le basi della ricostruzione dell'Esercito*, in « *Rivista Militare* », n. 4, aprile 1948, pagg. 356-357.

Possono, ma non devono; ed è stato questo un cavallo di battaglia dell'opposizione nell'altro ramo del Parlamento, per sostenere che, trattandosi di facoltà e non di obbligo, non si ravvisava quale straordinaria od eccezionale situazione si verificasse perchè di tale facoltà si facesse uso. Ora la forma facoltativa e non imperativa della norma non la restringe però a situazioni particolarmente eccezionali, ma è della maggiore latitudine, la quale, perciò, include sia una determinata concezione politica di governo, sia il discretivo giudizio sulla convenienza di attuare la riservata facoltà in un certo momento. Ed in questo secondo caso è chiaro che sarebbero improvvidi quel Governo e quel Parlamento, che aspettassero, in materia, di riparare invece di prevenire, specie poi, se nella loro sensibilità avessero, per avventura, avvertito qualche, sia pur lieve, sintomo del male. Ma qui, a nostro avviso, non è tanto questione di tempo, che renda più o meno attuale la norma, bensì trattasi di funzioni e di compiti che rendono sempre attuale la norma stessa.

Inoltre le limitazioni in questione riguardano il « diritto di iscriversi ai partiti politici », laddove la legge agli articoli 1, 2, 5 e 6 del testo approvato dalla Camera dei deputati parla di divieto di appartenenza.

Su questo punto la Commissione si divise ed un'occasionale lieve maggioranza si affermò per la dicitura « divieto di iscrizione » in luogo di quella « divieto di appartenenza ». Ma l'espressa riserva fatta dagli altri membri di riproporre in aula l'altra dizione, impone di intrattenervisi. Al riguardo si osserva che, se questa legge deve avere un suo contenuto positivo e non essere un vano miraggio, la formula approvata dalla Camera risponde pienamente allo spirito dell'articolo 98 della Costituzione. Interpretazione rigorosa di questa non significa nè feticismo della lettera nè tanto meno ripetizione pedissequa di parole, che, appunto per essere sobrie e comprensive, quali si convengono a un testo di Costituzione, racchiudono in se stesse concetti, che possono bene esplicarsi in leggi successive, specie se previste, come nel caso.

Il diritto di iscriversi a un partito include quello di appartenervi, e questo non può obiettivamente intendersi senza di quello. Di

più, esistono forse nella nostra legislazione, norme per la registrazione dei partiti, o per il loro riconoscimento come tali, o per il tesseramento degli iscritti? E senza tali norme come si potrebbe parlare di un diritto di iscrizione e di limiti a tale diritto? È perciò che buona parte della Commissione mostrò di preferire la formula usata dalla Camera dei deputati anche per quanto riguarda la dizione « appartenenza », così come a grande maggioranza la Commissione stessa mostrò di preferire e approvò la formula usata dalla Camera, per quanto riguarda l'equipollente del concetto di partiti e cioè le « organizzazioni e associazioni che hanno attività e fini di partito ».

Circa l'altra apparente disparità fra testo della legge e testo costituzionale laddove la prima parla di « divieto » e il secondo di « limitazioni » è facile anche qui rilevare che nessun divario vi è in quanto le limitazioni, di cui parla l'articolo 98 della Costituzione, riguardano le categorie di persone in esso indicate sempre e fino a quando esse rivestano quelle determinate funzioni esplicitate dalle indicate categorie, per cui il divieto che è connesso al permanere della funzione non è altro che una limitazione che dura quanto dura tale permanenza.

Tanto premesso si può affermare con sicura coscienza che il disegno di legge, salvo quanto appresso si osserva, non solo non lede alcuna norma costituzionale, bensì s'inquadra nello spirito e nel testo della nostra Carta Costituzionale e che esso perciò non estranea affatto le Forze Armate dalla Nazione, ma le pone al suo esclusivo servizio come richiede e prescrive la Costituzione.

« Necessita », dice il generale Zanussi, « che le Forze Armate sentano e vivano la vita della Nazione e non ne stiano al di fuori e, meno che meno, contro », ma, soggiunge subito dopo « il che non ha nulla a che vedere con l'esigenza, giustificatissima, che l'esercito non debba far della politica e che la politica non debba asservire l'esercito, la cui ragion d'essere è, se non esclusivamente, essenzialmente tecnica e va pertanto considerata e risolta da gente tecnica e in sede tecnica » (1).

(1) *Salvare l'Esercito*. Casa ed. libr. Corso. Roma 1946, pagg. 26-27.

Sgombrato il terreno da quelle che sono state nell'altro ramo del Parlamento le obiezioni fondamentali fatte dalle opposizioni a questo disegno di legge, è il tempo di esaminarne rapidamente gli articoli, non senza prima avvertire che il testo che viene ora sottoposto al vostro esame è il felice risultato non solo dello studio ad esso apportato dai deputati della maggioranza, bensì anche da quelli della minoranza, di cui furono accolte varie proposte, come la stessa relazione di minoranza alla Camera riconosce laddove dice: « La minoranza dà volentieri atto della sensibilità dimostrata dalla maggioranza dei Commissari di fronte alle più gravi obiezioni che hanno portato a notevoli modifiche del progetto ministeriale ». Il che sta anche a dimostrare che un'opposizione, quando è fatta in forma costruttiva, non disdice alla maggioranza.

Con l'articolo 1 del disegno di legge si pone il divieto di iscrizione o — se sarà approvata l'altra formula — di appartenenza, con cui si esplica, come si è sopra dimostrato, la limitazione consentita dall'articolo 98 della Costituzione, e si specifica a quali categorie delle Forze Armate esso si applichi. Anche qui si è usata una formula letteralmente diversa da quella dell'articolo 98 che parla di « militari di carriera in servizio attivo » ma, poichè, nei vigenti ordinamenti non vi è una tale specifica dizione che possa servire a inquadrare o precisare quali categorie possono rientrare in essa, è stato necessario specificare tali categorie (ufficiali in servizio permanente, sottufficiali in carriera continuativa, sottufficiali e militari raffermati o vincolati a ferme speciali).

Con l'articolo 2 si pone la sanzione per chi contravviene al divieto.

Con l'articolo 3 si specificano, in aggiunta all'articolo 1, altre tre categorie e cioè carabinieri, finanzieri, magistrati militari (categorie che — indipendentemente dall'appartenenza alle Forze Armate — anche solo per la funzione già rientrano nell'articolo 98 della Costituzione).

Con l'articolo 4 del testo approvato dalla Camera si dispose la sospensione del divieto in caso di accettazione di determinate candidature (Senato, Camera, Consigli regionale, provinciale e comunale per i comuni più importanti) e il relativo trattamento di stato.

In merito a quest'ultimo, però, mentre si estese alla categoria dei candidati in discussione la posizione di aspettativa che l'articolo 6, lettera *g*, della legge elettorale (decreto Presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26) richiede per la eleggibilità dei magistrati, si estese imperativamente, in caso di elezione, la durata di tale aspettativa fino alla cessazione del mandato.

Al riguardo fu sostenuto in seno alla Commissione e parve ai più che il 3° comma dell'articolo 4, che contiene tale norma sia in contrasto con il 3° comma dell'articolo 51 della Costituzione il quale dispone: « Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro », nonché con l'articolo 63 della richiamata legge elettorale, il quale prevede soltanto su richiesta dell'eletto il collocamento, non in aspettativa, bensì « in congedo straordinario per tutta la durata del mandato parlamentare, secondo le norme in vigore ».

Pertanto, a salvaguardare tali diritti soggettivi dei candidati eletti, si propose di modificare tale comma sostituendo alle parole: « o con la cessazione del mandato », le altre: « mentre, se questa si verifica, si applicano le norme dell'articolo 51 della Costituzione e dell'articolo 63 della legge elettorale (decreto Presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26) ».

Conseguentemente, ed anche in relazione al 2° comma dell'articolo 98 della Costituzione, si propose di sopprimere il 4° comma dell'articolo 4. Senonchè, dopo più approfondito esame, e in relazione all'articolo 65 della Costituzione, anche a chi non rilevava nella norma la violazione dell'articolo 51 della Costituzione parve che comunque la disposizione, attinendo alla legge elettorale, non potesse trovar posto nella legge in esame. In seguito

a che, e quasi all'unanimità, si decise di proporre la soppressione dell'intero articolo 4. Beninteso, qualora tale soppressione non si ritenesse di approvare, risorgerebbero le suddette proposte di emendamenti.

Con l'articolo 5 si regola la posizione di coloro che, volendo mantenere la loro appartenenza a un partito, preferiscano, per tale motivo, lasciare la carriera. In proposito, però, è stato fatto osservare che, richiamandosi il trattamento del regio decreto-legislativo 14 maggio 1946, n. 384 (praticamente applicato a chi aveva aderito alla così detta repubblica sociale o si rifiutava di prestare giuramento alla Repubblica Italiana) non è giusto e non è moralmente concepibile la riduzione di tale trattamento a misura inferiore, come si dispone col richiamo della sola lettera *b*) dell'articolo 5 di detto regio decreto-legislativo. E pertanto occorre richiamare l'intero articolo 5, mentre occorre altresì sopprimere il richiamo al decreto legislativo 7 marzo 1947, n. 270, che riguarda il trattamento dei diplomatici non più contemplati dalla presente legge, dopo la modificazione fatta dalla Camera al testo governativo della stessa.

Con l'articolo 6 si dispongono le sanzioni nei casi di appartenenza alle associazioni vietate dall'articolo 18 della Costituzione.

L'articolo 7 contiene una disposizione transitoria per quelli già eletti alla data dell'entrata in vigore della legge, che non può spiegare evidentemente effetto retroattivo, ed è stato modificato dalla Commissione solo per il necessario coordinamento, dopo la proposta soppressione dell'articolo 4.

Con i suddetti emendamenti, la Commissione ha l'onore di raccomandare alla vostra approvazione il disegno di legge in esame.

RICCIO, *relatore*.

## DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

## Art. 1.

Agli ufficiali in servizio permanente, ai sottoufficiali in carriera continuativa o raffermati e ai graduati e militari di truppa raffermati o vincolati a ferme speciali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, è fatto divieto di appartenere a partiti politici o ad organizzazioni e associazioni che hanno attività e fini di partito.

## Art. 2.

L'appartenenza ai partiti politici e alle organizzazioni di cui all'articolo 1, in contrasto col divieto di cui all'articolo stesso, importa cessazione dal servizio e collocamento nella posizione di stato spettante in relazione al servizio prestato.

Restano in ogni caso salvi gli eventuali obblighi per servizio di leva o di richiamo.

## Art. 3.

Le disposizioni contenute negli articoli precedenti si applicano a tutti i militari in servizio appartenenti all'Arma dei carabinieri e al Corpo della guardia di finanza, anche se non si trovino nelle posizioni di stato indicate nell'articolo 1.

Le stesse disposizioni si applicano ai magistrati della giustizia militare in attività di servizio e, durante il periodo di destinazione con funzioni di magistrato o di giudice presso i Tribunali militari, agli ufficiali dei ruoli non di carriera della giustizia militare e di altre Armi o Corpi, in qualsiasi posizione di stato.

## Art. 4.

Il divieto di cui agli articoli 1 e 3 è sospeso in caso di accettazione di una candidatura alle elezioni per il Senato, per la Camera dei

## DISEGNO DI LEGGE

TESTO DELLA COMMISSIONE

## Art. 1.

Agli ufficiali in servizio permanente, ai sottoufficiali in carriera continuativa o raffermati e ai graduati e militari di truppa raffermati o vincolati a ferme speciali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, è fatto divieto di iscriversi a partiti politici o ad organizzazioni e associazioni che hanno attività e fini di partito.

## Art. 2.

L'iscrizione ai partiti politici e alle organizzazioni di cui all'articolo 1, in contrasto col divieto di cui all'articolo stesso, importa cessazione dal servizio e collocamento nella posizione di stato spettante in relazione al servizio prestato.

*Identico.*

## Art. 3.

*Identico.*

## Art. 4.

*Soppresso.*

deputati, per un Consiglio regionale, per un Consiglio provinciale, o per un Consiglio comunale di Comune capoluogo di Provincia o avente popolazione superiore ai trentamila abitanti.

I militari ed il personale di cui agli articoli 1 e 3, qualora accettino una candidatura di cui al comma precedente, debbono essere collocati in aspettativa per mandato politico, conservando il trattamento di cui godevano, salvo quanto connesso con l'effettiva presenza in servizio.

L'aspettativa cessa con la mancata elezione o con la cessazione del mandato.

La valutazione ai fini dell'avanzamento dei militari in servizio eletti ai mandati di cui al primo comma e la conseguente applicazione dei limiti di età e di permanenza massima nel grado, sono sospesi sino alla cessazione del mandato politico dei militari stessi, i quali nel frattempo vengono considerati in soprannumero rispetto agli organici della loro Amministrazione.

#### Art. 5.

Tutti coloro che, in relazione al sancito divieto, intendono mantenere la loro appartenenza ai partiti e alle organizzazioni di cui all'articolo 1, potranno, entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, chiedere di cessare dal servizio. In tal caso saranno collocati nella posizione di stato che loro compete in base al servizio prestato, con diritto al trattamento economico previsto dall'articolo 5, lettera b), del regio decreto-legge 14 maggio 1946, n. 384, e dall'articolo unico del decreto legislativo 7 marzo 1947, n. 270.

#### Art. 6.

L'appartenenza alle associazioni che la legge avesse dichiarato segrete ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione e a quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, di cui all'articolo predetto, importa la perdita del grado per i militari e la revoca dall'impiego per i magistrati dei ruoli organici del personale civile della giustizia militare, salve le sanzioni penali nel caso che il fatto costituisca reato.

#### Art. 5.

Tutti coloro che, in relazione al sancito divieto, intendono mantenere la loro iscrizione ai partiti e alle organizzazioni di cui all'articolo 1, potranno, entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, chiedere di cessare dal servizio. In tal caso saranno collocati nella posizione di stato che loro compete in base al servizio prestato, con diritto al trattamento economico previsto dall'articolo 5 del regio decreto-legislativo 14 maggio 1946, n. 384.

#### Art. 6.

L'iscrizione alle associazioni che la legge avesse dichiarato segrete ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione e a quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, di cui all'articolo predetto, importa la perdita del grado per i militari e la revoca dall'impiego per i magistrati dei ruoli organici del personale civile della giustizia militare, salve le sanzioni penali nel caso che il fatto costituisca reato.

DISPOSIZIONE TRANSITORIA.

Art. 7.

La norma di cui al secondo comma dell'articolo 4 non si applica nei confronti di coloro che, all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, siano già stati investiti di uno dei mandati previsti dall'articolo stesso.

DISPOSIZIONE TRANSITORIA.

Art. 7.

Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti di coloro che, all'atto della sua entrata in vigore, siano stati già investiti di funzioni pubbliche elettive.