

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 156

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAMMÌ, DEL PENNINO, ROBALDO

Presentata il 26 giugno 1979

Divieto d'iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 98 della Costituzione, dopo un primo comma che afferma solennemente che « I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione », prevede nel terzo comma la possibilità di stabilire con legge limitazioni al divieto d'iscrizioni ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

Sembra utile ricordare che tale terzo comma fu inserito in sede di coordinamento finale, essendo stato votato come principio, salvo collocazione, nella seduta del 5 dicembre, durante la quale fu esaminato l'ultimo comma di un articolo sulla magistratura relativo al divieto, per i magistrati, di iscriversi a partiti politici o ad associazioni segrete. A tale comma l'onorevole Ruini aveva dichiarato di rinunciare a nome della Commissione, essendo questa divisa sull'argomento.

Il terzo comma dell'articolo 48 sembra avere un valore — come osservano Falzone, Palermo e Cosentino nel loro breve commentario alla Costituzione — « più cautelativo che imperativo » anche se considerato un invito al legislatore. « Nel loro complesso — commentano gli autori suddetti — tutte le norme sulla pubblica amministrazione sono dirette a rendere gli organi dello Stato il più possibile autonomi e svincolati dall'influenza politica, e ciò per un criterio del più alto significato morale in modo che gli strumenti del potere esecutivo siano strumenti e restino tali e, pur nel trascorrere dei governi e delle diverse tendenze che questi rappresentano, quelli rimangono sempre i depositari e i custodi della tradizione e dell'interesse dello Stato ».

Ancora ad esegesi dei lavori preparatori della Carta, sembra utile rammentare che tale principio era stato individuato dall'inizio con specifico riferimento alla

categoria dei magistrati. E infatti, l'onorevole Clerici aveva proposto, fin dalla discussione del titolo IV (magistratura) un testo quasi identico all'attuale terzo comma; nel darne ragione, aveva osservato che da esso non deriva alcuna causa di ineleggibilità tranne quelle eventualmente stabilite dalla legge elettorale e che quindi le preoccupazioni avverse il principio non erano fondate, mentre il rinvio alla legislazione ordinaria toglieva ogni perplessità circa la portata della norma, in quanto si demandava al legislatore di valutare l'opportunità o meno di renderla operante. Gli sembrava giusto, però, determinare nella Costituzione « la possibilità di sancire in futuro il divieto per quei funzionari che, data la delicatezza delle funzioni da essi espletate debbono essere insospettabili, al di sopra e al di fuori di ogni passione politica e indipendenti dal Governo o dai partiti di maggioranza, in quanto detti funzionari, magistrati, appartenenti alla pubblica sicurezza, militari e diplomatici sono i depositari dello *jus imperi* dello Stato, che è qualcosa di immanente e di superiore di tutte le maggioranze, ai partiti e ai governi. L'onorevole Clerici osservava poi che il principio aveva significato eminentemente cautelativo mirando a impedire che una eventuale futura legge, che stabilisse il divieto per funzionari compresi nelle suddette categorie, potesse essere dichiarata incostituzionale (A. C., pagine 2858-9). Circa il divieto per i magistrati, l'onorevole Cifaldi ne aveva sostenuto la inutilità osservando che il divieto rischiava di divenire sterile poiché non si sarebbero mai potute censurare le idee personali degli uomini, mentre ai fini della legittima suspicione, sarebbe stato invece più giovevole poter conoscere in anticipo le idee politiche dei giudici. Gli onorevoli Candela, Colitto e Russo Perez, avevano rilevato come le osservazioni dell'onorevole Cifaldi fossero condizionate a una bontà purtroppo solo presuntiva, degli uomini e a una loro coscienza e serenità che purtroppo solo raramente si riscontrano sul terreno pratico. L'Assemblea approvò la proposta Clerici con l'inclusio-

ne, per i militari, della specificazione « di carriera ».

Terminati i lavori della Costituente è doveroso rilevare che tale materia sembra essere rimasta nell'oblio, per lo più ignorata dalla pubblicistica dell'epoca con l'eccezione di un brevissimo riferimento del Giannattasio, nel suo articolo « La Magistratura » (in « Commentario sistematico della Costituzione italiana » diretto da Calamandrei, II, Firenze 1950, P. 169 ss.) e ripreso da Guido Landi, nella sua voce Magistrato « dir. Vigen. » curata per la Enc. Dir.: per i quali il « pro » e i « contro » di una legge applicativa nel disposto costituzionale, sono tutto sommato opinabili.

Un parere predisposto dal professor Fois, in occasione dei lavori preparatori del dibattito in Commissione dei progetti legislativi di riforma e di smilitarizzazione della pubblica sicurezza, osservava la natura eccezionale della limitazione costituzionale prevista e l'impossibilità di applicazione, per analogia, alla materia sindacale. Considerazioni analoghe venivano svolte, nella medesima occasione, dal professor Baldassarre, mentre il professor D'Onofrio si preoccupava di rilevare che, « se l'articolo 98 si dà carico del timore che una aperta affiliazione partitica dei funzionari e degli agenti di pubblica sicurezza ne mini alla base la unità e l'immagine di corpo al servizio unitario dello Stato, analogo timore è da rilevare in riferimento alla libertà di associazione sindacale: la lotta tra i sindacati confederali e i sindacati autonomi, infatti, non è semplice lotta sindacale, ma lotta politica tra chi afferma la necessità del primato del sindacato operaio e chi afferma la legittimità di associazioni autonome del sindacato; l'interesse dei partiti per questo problema è evidentissimo, sol che si segua la stampa di partito, dalla quale emerge con chiarezza che intorno all'autonomia del sindacato si discute non già in termini sindacali, ma, appunto, in termini partitici ».

Per quanto concerne la Magistratura, Paolo Cammarota (in un suo articolo « Politicizzati e soddisfatti » pubblicato su

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

« Magistratura », anno XXVI (1972), fascicolo 1-3 pag. 2) ritiene valido il diritto di iscrizione ai partiti politici, dichiarandosi contrario piuttosto alla ricusazione del giudice a istanza di parte per *motivi politici*: sistema questo che rappresenterebbe, a suo giudizio, il fallimento totale della giustizia.

A partire dal 1976 e in modo correlato all'alternativo svolgimento dei lavori presso la Commissione interni della Camera per la riforma legislativa della pubblica sicurezza, è dato registrare un profuso dibattito, sia sulle pagine dei quotidiani, sia su periodici specializzati, tra eminenti giuristi: quali Scognamiglio (favorevole all'applicazione integrale del disposto dell'articolo 98 in esame, con sua possibile estensione anche alla materia sindacale per quanto riguarda i militari); Bugliari (per il quale, invece, tale disposto costituzionale andrebbe riferito non già al semplice acquisto della tessera di partito bensì esclusivamente alla milizia di partito in senso proprio); Russo Gaetano, su *Paese Sera* del 31 ottobre 1977, ricavandone *a contrariis* la legittimità della costituzione di un sindacato di polizia; nello stesso senso Prospero Franco, sull'*Avanti!* del 14 gennaio 1979; Fazzalari, su *Il Tempo* del 9 gennaio 1979, per dedurre l'esigenza di una assoluta autonomia del costituendo sindacato della pubblica sicurezza.

È opportuno ricordare, per completezza di informazione, che il Consiglio di Stato, con decisione dell'Adunanza plenaria del 4 febbraio 1966 (giudicata aberrante da Baldassarre nell'appunto sopra citato), considerava manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità per preteso contrasto con l'articolo 39 della Carta, promossa nei confronti dell'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 24 aprile 1945, n. 205 (parzialmente disapplicato ormai con riferimento alla materia sindacale, per effetto di una circolare emanata dal ministro Cossiga), il quale, come è noto, « sotto comminatoria della revoca dall'ufficio fa divieto al personale civile e militare della pubblica sicurezza, di appartenere a partiti po-

litici e ad Associazioni sindacali, anche se a carattere apolitico»: ciò perché, a giudizio del suddetto Collegio non si erano ancora verificate le premesse per la formazione di una organizzazione sindacale del tutto indipendente dai partiti. Al riguardo, si sentenziava: « l'articolo 98 terzo comma Costituzione, là dove prevede che si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai Partiti politici per determinate categorie di pubblici dipendenti non ha riguardo alla semplice denominazione "Partito", ma all'esigenza che il dipendente non sia vincolato nel quadro di una organizzazione politica operante, quale debbono considerarsi, al momento attuale, le Associazioni sindacali; pertanto, le limitazioni previste nella citata norma costituzionale si applicano anche al caso di appartenenza alle dette Associazioni sindacali. Stante l'attuale carenza di una legislazione positiva in materia, l'iscrizione al sindacato — sia pure definito "libero" o "apolitico" — implica sempre una scelta politica, come l'iscrizione ad un partito, posto che l'azione sindacale risulta, oggi, strettamente politicizzata e si può anzi considerare uno dei mezzi più energici, più penetranti e più efficienti con cui i partiti fanno sentire la propria influenza sulle strutture economiche, sociali del Paese ».

Il problema della iscrizione ai partiti politici fu ripreso in esame per i militari in sede di Commissione difesa della Camera in occasione della approvazione della legge delega sui principi di disciplina militare. In quella sede si ritenne di soprassedere alla determinazione di un divieto e ci si limitò ad approvare il seguente ordine del giorno:

« La Camera, nell'approvare il disegno di legge concernente norme di principio sulla disciplina militare,

Omissis

Rileva, inoltre, l'esigenza che in sede di predisposizione della nuova normativa concernente la riforma della pubblica si-

curezza, eventuali norme in applicazione della facoltà prevista dall'articolo 98 della Costituzione siano uniformemente applicate a tutti gli appartenenti ai corpi militari che svolgono istituzionalmente funzioni di polizia e di tutela dell'ordine pubblico ».

Onorevoli colleghi, la questione è riemessa in Commissione interni, durante la discussione sulla riforma della pubblica sicurezza, dando luogo a contrasti che hanno determinato un ulteriore ostacolo nel travagliato iter legislativo; abbiamo, quindi, ritenuto opportuno presentare, contemporaneamente alle nostre proposte di riforma della polizia, anche la presente proposta, che risolve in modo compiuto il problema per le quattro categorie di pubblici impiegati accomunate, come si è visto, dalla Costituente nella stessa previsione, dopo una prima stesura della norma limitata ai soli magistrati.

Ci è sembrato, anche, di dover rendere esplicito con l'articolo 2 della proposta di legge il significato che, a nostro giudizio, la norma costituzionale sottintende. Non si tratta, infatti, di « censurare le idee personali degli uomini » come sosteneva l'onorevole Cifaldi alla Costituente, ma di evitare quella turbativa che nasce da atteggiamenti lesivi della

certezza della imparzialità delle funzioni, sia pure sotto il solo profilo del crearsi di un ampio sospetto.

Abbiamo avuto il caso di magistrati apparsi, in quanto tali, in tribune elettorali televisive, pur dichiarandosi non iscritti ad alcun partito. Il problema è, quindi, quello di determinare norme di comportamento politico che assicurino lo esercizio di funzioni delicate e peculiari, al di sopra di ogni sospetto di parzialità politica.

Non abbiamo ritenuto d'innovare rispetto alle vigenti norme relative all'esercizio dell'elettorato passivo e in particolare all'articolo 7 del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, anche se il problema è stato posto e risolto diversamente per i funzionari ed agenti di polizia, nel corso della discussione in Commissione interni sulla riforma della pubblica sicurezza, durante la precedente legislatura.

Onorevoli colleghi, a nostro giudizio la proposta di legge che sottoponiamo al vostro esame risponde ad esigenze profondamente sentite da larga parte dell'opinione pubblica, alla necessità di assicurare rispetto e prestigio a chi è investito di funzioni delicate e importanti per il funzionamento dello Stato, ed è, al tempo stesso, pienamente rispettosa dei diritti individuali, in ottemperanza della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Ai magistrati, ai militari di carriera in servizio attivo, ai funzionari e agenti di polizia, ai rappresentanti diplomatici e consolari all'estero è fatto divieto di iscrizione ai partiti politici.

ART. 2.

I magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero non possono assumere comportamenti che compromettano la assoluta imparzialità delle loro funzioni e l'indipendenza politica delle amministrazioni di cui fanno parte; qualora siano candidati ad elezioni politiche o amministrative sono posti in aspettativa per la durata della campagna elettorale e possono svolgere attività politiche di propaganda al di fuori dell'ambito dei rispettivi corpi o amministrazioni.

I militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia non possono, quando siano in divisa, intervenire a riunioni e manifestazioni politiche salvo che vi siano comandati per ragioni di servizio.