

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 07/03/2014**

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36041-profilo-ed-evoluzione-giuridica-della-legge-178-51-istitutiva-dell-ordine-al-merito-della-repubblica-italiana>

**Autore: Cataldi Carmelo**

## **Profilo ed evoluzione giuridica della Legge 178/51 istitutiva dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana**

# **Profili ed evoluzione giuridica della Legge 178/51 istitutiva dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.**



## **SOMMARIO.**

*1. Il sistema post-unitario delle onorificenze. 2. I presupposti di ordine sociale e costitutivo. 3. Il travaglio legislativo. 4. La normativa originaria. 5. L'aspetto autorizzativo dei conferimenti. 6. Le sanzioni innovative della L. 178/51. 7. Le successive leggi. 8. Le circolari esplicative. 9. I profili soggettivi e autorizzativi degli Ordini “non nazionali” nell’attuale “giurisprudenza” amministrativa.*

## **1. Il sistema post unitario delle onorificenze.**

Dopo il fatidico 13 maggio 1946, quando materialmente si ebbe la dipartita di S.M. re Umberto II dall’Italia e quindi la neonata Repubblica poteva finalmente tirare un sospiro di sollevo e incominciare i primi passi verso una crescita, che oggi farebbe fatica a riconoscere come confacente a quella che a suo tempo avrebbero voluto i padri costituenti, nell’ordinamento statuario cavalleresco si venne a formare una “vacatio”, ovvero un’assenza vera e propria di un istituto onorifico-cavalleresco che

rappresentasse la Nazione nell'Istituzione Repubblicana appena formatasi e una normativa di riferimento istitutiva e di tutela giuridica, perché con la caduta del regno venivano meno oltre l'istituzione statale e amministrativa, anche tutto il sistema onorifico ad esse collegato.

Il Regno d'Italia aveva mutuato i suoi ordini cavallereschi, e tutto il suo corollario onorifico, dal patrimonio araldico-cavalleresco di Casa Savoia e dal Regno di Sardegna, ed erano stati proprio i re, che si erano succeduti nel tempo e sui diversi troni, a istituire o mantenere, anche in relazione alla propria tradizione dinastica, alcuni degli Ordini e Distinzioni onorifiche che sono stati poi acquisiti anche dal nuovo assetto istituzionale, con le modifiche necessarie alla novella forma repubblicana.

Sono emblematici, in tal senso, il caso dell'Ordine Militare d'Italia, che trae origine dall'Ordine Militare di Savoia e la Distinzione onorifica della Medaglia al Valor Militare<sup>1</sup> che origina da quella sabauda, o la Medaglia Mauriziana ai 10 lustri di carriera militare, mentre è del 1901<sup>2</sup>, ad opera di re Vittorio Emanuele III,

---

<sup>1</sup>Fu Vittorio Amedeo III di Savoia il 21 maggio 1793 ad istituire, “per ufficiali inferiori e soldati che avevano fatto azioni di segnalato valore in guerra”, la Medaglia d’oro al Valor Militare e il suo successore Vittorio Emanuele I a sostituirla con l’Ordine Militare di Savoia il 14 agosto del 1815.

Con Regio Biglietto del 26 marzo 1833 Carlo Alberto di Savoia la ripristinò, aggiungendovi la Medaglia d’argento e quella di bronzo mentre quasi un secolo dopo, il pronipote Vittorio Emanuele III di Savoia, re d’Italia, con R. D. n. 1423 del 4 novembre 1932, aggiunse la Croce di Guerra al Valor Militare, emanando nuove disposizioni sulla concessione delle medaglie.

<sup>2</sup> Prima ancora vi era stata, con R.D. n. 195 del 1º maggio 1898, l’istituzione ad opera di re Umberto I della “Decorazione al merito agrario e industriale”, destinata a premiare gli imprenditori agricoli e industriali meritevoli e una “Medaglia d’onore” per i loro dipendenti, convertita con R.D. n. 168 del 9 maggio 1901 ad opera di suo figlio re Vittorio Emanuele III in “Ordine al merito agrario, industriale e commerciale”, una vera e propria onorificenza estesa anche ai dipendenti operai.

Seppur aggiornata nel 1911 soltanto nel 1921 ne fu mutata ufficialmente la denominazione in “Ordine al Merito del Lavoro” mentre con R.D. n. 3031 del 30 dicembre 1923 si restrinse la concessione ai soli imprenditori.

L’ordine in epoca repubblicana venne riordinato in senso più restrittivo nel 1952 e nel 1986.

Da una costola dell’Ordine al merito del Lavoro con R.D. n. 3167 del nacque l’onorificenza della “Stella al Merito del Lavoro”.

l'istituzione di un Ordine cavalleresco che diverrà, nella forma, solo nel 1921 l'Ordine al Merito del Lavoro; per intenderci, è quello che oggi permette, ad alcuni cittadini benemeriti del mondo dell'impresa, soprattutto quella industriale, di fregiarsi del titolo di "Cavaliere del Lavoro".

Il contesto istituzionale cavalleresco in epoca regia era abbastanza variegato e composito ed era costituito da una sfera di natura patrimoniale dinastica, detta di collana, cioè avente fondamento e sviluppo all'interno della Casa Savoia a prescindere del potere statuale esercitato e che comprendeva l'Ordine della Santissima Annunziata, l'Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro e l'Ordine Civile di Savoia ed una sfera di ordine statuale, cioè legata alle funzioni istituzionali di livello superiore che la casa dinastica andava ad esercitare e che era comprensiva dell'Ordine della Corona d'Italia<sup>3</sup>, dell'Ordine Militare d'Italia, dell'Ordine al Merito del Lavoro e della Stella al Merito del Lavoro<sup>4</sup>, nonché di una serie di distinzioni onorifiche, in parte pre-esistenti alla formazione dello stesso Stato Italiano ed altre successive create *ad hoc* per premiare una determinata categoria di soggetti pubblici o privati.

Tra queste si ricordano le varie medaglie di merito e benemerenza<sup>5</sup>, sia al valore civile, e solo al valore perché quella al merito è di origine repubblicana, e quelle di

---

<sup>3</sup> Istituito da re Vittorio Emanuele II con R.D. il 20 febbraio 1868.

<sup>4</sup> La decorazione fu concessa in epoca regia fino al 1943 e fu ripresa in epoca repubblicana attraverso il riordinamento delle norme relative alla decorazione della "Stella al merito del lavoro" che avvenne attraverso la L. 2389 del 18 dicembre 1952, la quale introdusse all'art. 4 la decorazione con il titolo di *Maestro del lavoro*. Ciò permise, il 27 marzo 1954, la costituzione della "Federazione dei Maestri del Lavoro d'Italia", eretta con D.P.R. n. 1625 del 14 aprile 1956 in Ente morale.

Successivamente con la L. n. 1230 del 29 ottobre 1965 fu prevista la concessione della decorazione anche per «onorare le memoria dei lavoratori italiani, anche residenti all'estero, periti o dispersi a seguito di eventi di eccezionale gravità», mentre gli ultimi riordini in materia sono avvenuti nel 1967 e nel 1992.

<sup>5</sup> Alcune tra queste sono state le medaglie ai Benemeriti della salute pubblica, della istruzione, delle Scuole italiane all'estero e dell'arte.

ordine militare<sup>6</sup> tra cui in particolare la Medaglia Mauriziana, istituita il 19 luglio 1839 e concessa per i 10 lustri di carriera militare.

A tutela di tutto questo sistema di onori, a cui faceva da fonte privilegiata delle leggi costitutive lo Statuto Albertino attraverso gli artt. 78, 79 e 80<sup>7</sup>, esisteva tutta una normativa di settore formatasi nel tempo, di cui, sotto il profilo sanzionatorio, faceva parte per ultimo l'art. 498 del C.P. approvato con R.D. n. 1398 del 19 ottobre 1930 e attualmente ancora in vigore, e altra, in alcuni casi, redatta contestualmente all'istituzione dell'onorificenza stessa.

Con l'avvento della Repubblica, e venendo così a cessare tutto questo patrimonio onorifico, si rese necessario, a questo punto, dovendo esercitare la novella istituzione repubblicana i suoi poteri onorifici in occasioni anche di relazioni internazionali, creare un Ordine cavalleresco proprio dello Stato Repubblicano e riordinare, dove possibile, il sistema premiale e onorifico interno, rientrando questo potere in quella potestà statuale che ha contraddistinto i vari sistemi istituzionali, soprattutto monarchici e non solo, dal XIV secolo in avanti.

Che l'assenza e dunque la necessità di creare un proprio sistema onorifico post bellico fosse ineludibile alla neo nata Repubblica apparve del tutto evidente sin dai primi anni della sua vita istituzionale e cioè a cavallo degli anni 40/50 del secolo scorso.

---

<sup>6</sup> Tra queste si ricordano: la Medaglia per Lungo Comando, Lunga Navigazione Marittima, Lunga Navigazione Aerea, Lungo Comando nella Guardia di Finanza, Anzianità di servizio militare, Anzianità di servizio nella Guardia di Finanza e la Stella al merito per i militari indigeni delle colonie italiane.

<sup>7</sup>Art. 78. Gli Ordini Cavallereschi ora, esistenti sono mantenuti con le loro dotazioni. Queste non possono essere impiegate in altro uso fuorché in quello prefisso dalla propria istituzione. Il Re può creare altri Ordini, e prescriverne gli statuti.

Art. 79. I titoli di nobiltà sono mantenuti a coloro che vi hanno diritto. Il Re può conferirne dei nuovi.

Art. 80. Niuno può ricevere decorazioni, titoli, o pensioni da una potenza estera senza l'autorizzazione del Re.

Risulta emblematico il caso del Principe Ranieri III di Monaco che, in occasione della sua prima visita in Italia, al Quirinale, venne insignito della Croce al Merito di Guerra in quanto unica “onorificenza” in uso alla Repubblica a seguito di cambiamento della croce da regia a repubblicana avvenuto con Decreto del Presidente della Repubblica n° 773 dell'8 settembre 1949 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n° 251 del 31 ottobre 1949, mancanza a cui si pose riparo il 30 maggio 1953, subito dopo l'istituzione dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana, con la concessione della Gran Croce al Merito.

Peraltro il Principe Ranieri III aveva già ottenuto analoghi conferimenti al valore sia in Francia che in Belgio in quanto era stato, nell'ultima fase della seconda guerra mondiale, volontario<sup>8</sup> nelle fila dell'Armata di Liberazione Francese con il grado di *lieutenant*.

Di questo fatto se ne lagnava già l'on. Giulio Andretti nel 1950, allora Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, quando in Senato, durante la discussione sull'istituzione dell'O.M.R.I. confermo che: “*Siccome è stato qui detto con una certa ironia che, in mancanza di altre forme di distinzione da conferire a notabilità straniere, era stato dato a persona che mai aveva fatto la guerra un ordine di carattere militare, e cioè era stata concessa la croce di guerra al principe di Monaco, debbo informare il Senato sui motivi di questa decisione. Il principe di Monaco ha al suo attivo una campagna militare condotta in Francia contro i tedeschi. Per questo motivo il Ministero della Difesa ha ritenuto di proporre, nel momento in cui egli era ospite del*

---

<sup>8</sup> Fu ufficiale d'artiglieria e combatté con valore in Alsazia ottenendo la *Croix de Guerre* e l'*Etoile de bronze* dell'Armée Francese, la *Croix du combattant volontarie* e la *Croix de Guerre belga*. A conflitto cessato ebbe la nomina a capitano e l'onorificenza di Cavaliere della *Legion d'Honneur*.

*nostro Paese, il conferimento di una distinzione molto importante in sé, ma non di carattere eccezionale, cioè la croce di guerra.”<sup>9</sup>.*

A dire il vero era già stato istituito, con Decreto del Capo Provvisorio dello Stato, del 27 gennaio 1947, n. 703, successivamente modificato con la Legge 3 febbraio 2001, n.13 (G.U. n. 49 del 01.03.2011), un Ordine che andava a premiare le benemerenze di coloro che si erano prodigati per la ricostruzione dell’Italia nel periodo postbellico e cioè l’Ordine della Stella della Solidarietà Italiana, ma questo non era certamente l’onore più indicato da concedere al Principe straniero, mentre lo era giustamente la Croce al Merito di Guerra e soprattutto esso non rappresentava quel tipo di Ordine di Stato che poteva essere pienamente riconducibile alla neo nata Istituzione Repubblicana.

## **2. I presupposti di ordine sociale e costitutivo.**

Nel frattempo, a causa della “vacatio” onorifica che si era creata, si aveva modo in più ambiti, sia pubblici che privati, di rilevare la formazione autonoma di una situazione paradossale tutta italiana e cioè, mentre la Repubblica, ossia lo Stato Italiano, seppur *in pectore*, detentore di una legittima e connaturata *fons honorum*, era sprovvisto di ogni strumento onorifico proprio, privatamente si era prodotta tutta una serie di pseudo ordini di fantasia, con richiami religiosi, cavallereschi, atavici ed ascetici in alcuni casi, che carpivano la buona fede di coloro che incappavano nella rete dei soggetti che ne erano a capo, spacciandosi per gran maestri e venerabili di questo o quell’altro “ordine cavalleresco”.

---

<sup>9</sup> Atti parlamentari, DXXX seduta del 10 novembre 1950, Senato della Repubblica, pag. 20629.

Il periodo che va dal 1946 al 1951 fu molto prolifico per questi sodalizi illeciti che facevano del conferimento di ordini illegittimi, perché privi di storia, tradizione e presupposti giuridici, un'attività semplicemente commerciale approfittando proprio sia dell'assenza di un sistema premiale di Stato, ma soprattutto di una legge organica, o quanto meno specifica, che circoscrivesse e vietasse l'abuso della credulità popolare e dunque il mercimonio di onorificenze che di onorifico non avevano alcunché se non, in alcuni casi, forse il pregio del metallo di cui erano costituite le decorazioni.

Di questo fenomeno furono soprattutto vittime, come lo sono tuttora, i due maggiori Ordini cavallereschi per eccellenza, sia per le proprie tradizioni ultra secolari, storiche e religiose, sia per la tutela e la intrinseca caratura che hanno ricevuto dalla Santa Sede e dallo Stato Italiano, sia nel periodo del Regno che della Repubblica.

Ma oltre a pseudo ordini, che in qualche modo tentavano di rifarsi alle tradizioni dei due predetti Ordini, aggiungendo false e pretestuose scissioni storicamente mai avvenute, vi fu tutta una sequela di falsi ordini che facevano riferimento e si titolavano con nomi di santi, nella imitata migliore tradizione papale che trova legittimissima continuazione ancora oggi con l'Ordine di San Silvestro Papa e Martire e l'Ordine di San Gregorio Magno.

Un capitolo a se avrebbe bisogno poi l'Ordine dei Templari, ordine religioso e cavalleresco controverso, estinto il 3 aprile 1312 da papa Clemente V con la bolla dall'incipit *Vox in excelso* e la morte sul rogo del suo ultimo Gran Maestro Jacques de Molay il 18 marzo 1314, di cui, pur di creare e mantenere uno pseudo ordine

commerciale, si sono fatte le ipotesi più disparate di misteriosi sopravvivenze, mai suffragate da prove inconfutabili, ma solo da supposizioni prive di pregio storico e giuridico.

Proprio a causa di questo proliferare di ordini, oggi detti comunemente fasulli, ma tecnicamente definiti *self styled orders*, ricollegati o ricollegabili a qualche santo del calendario liturgico, la Santa Sede sin dal 1935 ha preso una posizione forte di disconoscimento di detti pseudo-ordini cavallereschi, avvisando la platea interessata e non di quei cittadini coinvolti in qualche misura in tale fenomeno, dalle caratteristiche tipiche del raggiro fino a ravvisarne vere e proprie truffe, in maniera chiara e inequivocabile; posizione ribadita più volte nel tempo, fino alla data del 2013 quando in un comunicato ufficiale ha affermato categoricamente che la Curia Vaticana riconosce e tutela esclusivamente l'Ordine Equestre del Santo Sepolcro di Gerusalemme e il Sovrano Militare Ordine di Malta.

Ma aldilà di questo aspetto quello che maggiormente spingeva verso la costituzione di un sistema onorifico e premiale, del tutto originario, a seguito degli eventi che avevano sconvolto l'assetto istituzionale dello Stato, vi era una tensione morale originaria e diffusa, ben interpretata poi dal legislatore<sup>10</sup> il quale, nei lavori parlamentari, prodromi alla stesura della legge, che poi sarà istitutiva dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana, già evidenziava che un istituto onorifico e premiale in una società moderna, alla stessa stregua di quella antica e in alcuni casi anche di tipo arcaica, assume un valore universale e riconosciuto e che in sintesi “*in qualsiasi*

---

<sup>10</sup> Atti parlamentari, seduta DXX del 24 ottobre 1950, Senato della Repubblica, pag. 20201.

*regime, sia esso monarchico o repubblicano, sia democratico o assolutista, vige una consuetudine, già dall'antico, che distingue i cittadini benemeriti con onorificenze”.*

Pertanto allo stesso modo era ovvio riconoscere che non vi era solo un interesse dei cittadini ad aspirare a un riconoscimento dei propri servizi resi allo Stato, ma anche un dovere dello Stato stesso a riconoscere e premiare quei cittadini che si fossero segnalati per attività nella funzione pubblica primariamente, nelle arti, nelle scienze, nel commercio, nell'industria poi e soprattutto negli atti di valore a favore della collettività e della Nazione.

Il costituire un sistema onorifico quindi sarebbe stato, come poi è avvenuto, un quadro giuridico ed etico attraverso cui si sarebbero prodotti effetti positivi sulla Nazione intera e la società stessa che la costituiva, oltreché stimolo di una crescita e progresso nei più essenziali ambiti quali quelli economico, culturale e sociale.

D'altronde questi effetti erano già ben noti al Costituente ed al legislatore dell'immediato dopo guerra perché sperimentati da qualche secolo dall'*ancien régime*, quello monarchico, ma altrettanto da altre Nazioni anche a regime diverso come la Francia.

Seppur con ritardo il legislatore s'impegnò nel voler regolarizzare questa situazione, che aveva ormai, come detto, del paradossale, attraverso un iter legislativo iniziato nel 1949, lungo e contrastato, che ebbe termine soltanto nel 1951 quando si pose fine a questa lacuna onorifica statuendo un Ordine di Stato, regolandone i presupposti di concessione e soprattutto creando quelle regole da porre a tutela

dello stesso e della buona fede dei cittadini verso le attività speculative anzi descritte.

### **3. Il travaglio legislativo.**

Un primo disegno di legge, ad opera del Governo, finalizzato all’istituzione dell’Ordine Cavalleresco “Al Merito della Repubblica Italiana”, la disciplina del suo conferimento e l’uso delle proprie onorificenze, fu predisposto tra il 1948 ed il 1949 e presentato al Senato il 14 maggio 1949, per dare piena attuazione all’art. 87 ultimo comma della Costituzione e quindi istituzionalizzare il conferimento di onori per coloro che avessero particolari benemerenze verso la Repubblica e di disciplinare la materia riattivando meccanismi statuali di conferimento delle onorificenze, bloccati giuridicamente a causa della “vacatio” creatasi con il rovesciamento del regime istituzionale e per la quale si era creato un mercato illecito di onorificenze ad opera di privati, come nel paragrafo precedente è stato meglio illustrato.

Fu così che il sen. Luciano Fantoni presentò il relativo disegno di legge al Senato, ove il Governo era rappresentato, per tale impegno, dall’allora on. Giulio Andreotti, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, esponendo nella sua relazione introduttiva personali considerazioni sul progetto governativo, dichiarando altresì che gli scopi a cui la legge si doveva ispirare dovevano essere quelli di premiare e gratificare con segni concreti e tangibili le persone che si fossero distinte sia nel settore pubblico che privato e in tutte le branche delle attività sociali, ed in maniera più esplicita ebbe a riferire che: “*E’ d’altronde certo che le onorificenze distribuite*

*potranno suscitare una emulazione ed una gara, nella quale i cittadini, che vedranno tali riconoscimenti, saranno attratti a conseguirli con vantaggio evidente della società e della Patria.”<sup>11</sup>.*

Anche il Governo di allora era dello stesso parere del relatore, convinto che si sarebbe creato un sistema di incentivazione e di emulazione che avrebbe coinvolto i cittadini tutti, stimolati e indirizzati ad intraprendere così attività altamente morali ed eticamente attribuibili come esempio civico.

Fu questa la finalità primaria che indusse il Governo a promuovere una legge istitutiva dell’Ordine al Merito della Repubblica Italiana e cioè che uno Stato moderno doveva valorizzare al massimo le forze più vive ed esaltanti del Paese e che era utile conferire onorificenze a coloro che avessero seguito spontaneamente, e non per spirito di ricompensa, quella strada che li avrebbe portati a distinguersi particolarmente nei vari ambiti della società, confermando, nella parte conclusiva del relativo disegno di legge, che era necessario: “...premiare con segni esteriori di dignità e di decoro colore che abbiano particolari benemerenze verso la Repubblica.”<sup>12</sup>.

Durante il processo formativo della legge non mancarono forti contestazioni ad opere degli avversari del disegno di legge che facevano rilevare che la prassi della concessione delle onorificenze, non avrebbe migliorato la situazione sociale come aveva illustrato il relatore, ma, al contrario, l’avrebbe peggiorata in quanto avrebbe invece incentivato forme di corruzione, evidenziando che un sistema premiale di

---

<sup>11</sup>Atti parlamentari, seduta DXX del 24 ottobre 1950, Senato della Repubblica, pag. 20201.

<sup>12</sup> Relazione del Governo al Senato della Repubblica sul disegno di legge “Istituzione dell’Ordine cavalleresco - al Merito della Repubblica Italiana- e disciplina del conferimento e dell’uso dell’Onorificenza”. Disegni di legge e relazioni 1948.1949, Senato della Repubblica, n. 412, pag. 5.

Stato, fondato preminentemente sulla concessione di onorificenze, era stato nel passato la causa di maggior corruzione dello stesso e riportavano, in tal senso, ad esempio la Francia con la *Legion d'Honneur*.

Di conseguenza, secondo una logica premiale diversa, l'opposizione contestava che l'individuo deve tendere al miglioramento personale e della società di cui fa parte per sua intima scelta e convinzione attraverso un interno impulso della propria coscienza e non già su sollecitazione (o, è parere dell'autore, solleticazione) di riconoscimenti e premi appositamente costituiti.

La replica del sen. Fantoni fu che lo Stato, partendo da una base di uguaglianza iniziale, deve creare quelle occasioni affinché tutti coloro che abbiano le migliori capacità intellettive e morali le possano mettere al servizio della collettività nazionale con maggiore disponibilità e impegno, creando così quelle premesse che possono anche essere il fascino di una gara di civile emulazione e una tensione al miglioramento individuale per raggiungere ulteriori ed eccelsi obiettivi.

Più esplicito, rispetto all'opposizione fatta e relativa ad un'ipotetica incentivazione della corruzione connaturata nei sistemi premiali di Stato, il sen. Fantoni affermava che : “*Voi oppositori partite dall'astratto, pensando a quello che gli uomini dovrebbero essere; noi, invece, della maggioranza della Commissione ed il Governo stesso, partiamo dal reale e dal pratico, pensando non a quello che gli uomini dovrebbero essere, ma a quello che sono, con i loro meriti, ma anche con i loro difetti.*”<sup>13</sup>.

I lavori relativi alla formazione della legge non riguardavano soltanto l'istituzione

---

<sup>13</sup> Atti parlamentari, seduta DXXX del 10 novembre 1950, Senato della Repubblica, pag. 20622.

dell'Ordine e dei suoi presupposti ma anche, e in buona misura, la disciplina dei conferimenti, garantendo così l'istituzione onorifica repubblicana attraverso tutele aventi forza di legge, quella legge, e vietando ad Enti e Associazioni e privati di conferire titoli e distinzioni di tipo cavalleresco.

Proprio su questo secondo aspetto di tutela si fondava altresì uno dei presupposti della nascita dell'OMRI e cioè, che solo attraverso l'istituzione di un ordine ufficiale dello Stato si sarebbe avuta la possibilità di mettere un punto fermo sulla legittimità di una *fons honorum* specificatamente statuale e frenare così quel fenomeno che si era venuto a creare proprio a causa dell'assenza di un tale sistema premiale.

Fu sempre il relatore Fantoni ad affermare questa necessità: “*Una prova, del resto della necessità di dotare la nostra Repubblica di una onorificenza, è data altresì dal fatto che, nella mancanza, è sorta una colluvie di ordini così detti liberi ed indipendenti o si sono riesumati di quelli già estinti, Ordini tutti che, a scopo prevalentemente speculativo, distribuiscono dignità ed insegne.*”<sup>14</sup>.

I passaggi più significativi dell'iter parlamentare furono i seguenti: il disegno di legge venne presentato al Senato il 24 ottobre 1950 e fu oggetto di un notevole approfondimento tanto che richiese più sedute ed un'approvazione finale del testo che avvenne il 17 novembre 1950.

Il Presidente del Senato lo trasmise, così come pervenutogli, alla Presidenza della Camera il 20 novembre 1950 e venne così approvato dalla 1° Commissione della Camera dei Deputati, in sede legislativa, il 14 febbraio 1951 senza alcuna modifica

---

<sup>14</sup>Atti parlamentari, seduta DXXX del 10 novembre 1950, Senato della Repubblica, pag. 20624.

del testo proveniente dal Senato e deliberato nella forma attuale il 3 marzo del 1951.

#### **4. La normativa originaria.**

La normativa istitutiva, così come uscita dalle Aule Parlamentari il 3 marzo del 1951, constava di 10 articoli integrati e in parte modificati nel tempo attraverso interventi legislativi *ad hoc*, quali ad esempio il D.P.R. 13 maggio 1952, n. 458<sup>15</sup>, con cui si dava attuazione alla novella legislazione e il D.P.R. 31 ottobre 1952<sup>16</sup> con cui si approvava lo Statuto dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

Tralasciando, per motivi di sinteticità e di argomentazione, questi primi due decreti del Presidente della Repubblica, che hanno più carattere tecnico-organizzativo dell'O.M.R.I., un'attenta analisi della formulazione legislativa del testo permette di rilevare che il legislatore, nel predisporre l'architettura normativa della legge 178/51, ha seguito quattro grandi direttive: la prima, quella riguardante l'istituzione, la strutturazione amministrativa, le modalità di concessione dell'O.M.R.I. e la sua regolamentazione (dagli artt. 1 al 6 e 10), la seconda, quella riguardante il sistema autorizzativo e l'uso delle onorificenze cavalleresche (art. 7), la terza, quella pertinente i conferimenti delle onorificenze cavalleresche e il loro uso (art. 8) e infine la quarta, quella afferente l'abrogazione e il bando del precedente sistema premiale e onorifico nazionale(art. 9), passaggio che, sotto il profilo giuridico, in parte ha travalicato quello che erano i poteri del legislatore

---

<sup>15</sup> Norme per l'attuazione della legge 3 marzo 1951, n. 178, concernente la istituzione dell'Ordine "Al Merito della Repubblica Italiana" e la disciplina del conferimento e dell'uso delle onorificenze.

<sup>16</sup>Approvazione dello Statuto dell'Ordine "Al Merito della Repubblica Italiana".

stesso nella parte in cui ha disposto la soppressione dell'Ordine della SS Annunziata, e la cessazione del conferimento delle onorificenze dell'Ordine dei SS Maurizio e Lazzaro, potere questo legittimo per la Casa ex regnante e non della nuova Istituzione Repubblicana e in parte si è rivelato superficiale poiché è stato dimenticando di normare eventualmente il destino dell'Ordine Civile di Savoia.

Nella prima parte è stato indicato il titolo dell'onorificenza nazionale e le finalità che con la sua istituzione lo Stato si è prefisso di realizzare e cioè quello di premiare, ed è argomento già più abbondantemente trattato nel precedente paragrafo attraverso la cronistoria dei passaggi parlamentari, quei cittadini che acquisiscono particolari benemerenze verso la Nazione attraverso questa particolare attestazione (art. 1), chi ne è a capo, cioè il Presidente della Repubblica, chi lo regge, un Consiglio composto da un Cancelliere e sedici membri, nonché una Giunta di 4 membri, ugualmente presieduta, come il Consiglio, dal Cancelliere dell'O.M.R.I. (art. 2), qual'è la gradualità delle concessioni, strutturata su 5 classi (Cavalieri di Gran Croce, Grandi Ufficiali, Commendatori, Ufficiali e Cavalieri) più una particolare decorazione che non rientra tra le classi precedenti, quella di Gran Cordone, concessa ai Cavalieri di Gran Croce per eccezionali benemerenze, nonché il numero massimo delle concessioni annuali, che negli anni ha visto oscillazioni anche notevoli, determinate con DPR su proposta del Presidente del Consiglio su parere del Consiglio dei Ministri e del Consiglio dell'Ordine (art. 3).

Segue poi il conferimento, ad opera del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Giunta del Consiglio

dell'Ordine e forme particolari di conferimento e divieto di conferimento, quali il *motu proprio* del Presidente della Repubblica, svincolato da tutta la trama e la prassi burocratica ordinaria e il divieto di conferimento a Senatori e Deputati, durante il loro mandato parlamentare (art. 4).

Infine sono presenti disposizioni pertinenti la perdita e la revoca dell'onorificenza per l'insignito che se ne rende indegno (art. 5) e norme di rinvio attuative dello Statuto (art. 6) e della stessa legge (art. 10).

Con la seconda parte il legislatore ha inteso regolamentare, nel territorio nazionale, l'uso di onorificenze diverse da quelle dell'O.M.R.I. e delle altre nazionali<sup>17</sup> e cioè quelle onorificenze e distinzioni cavalleresche conferite da Stati Esteri o "non nazionali", subordinando quest'uso ad atto autorizzativo, originariamente con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del M.A.E. e successivamente direttamente con decreto del M.A.E., nonché il regolare uso delle onorificenze cavalleresche della Santa Sede (Ordine Supremo del Cristo, Ordine Piano, Speron d'oro, San Gregorio Magno, San Silvestro Papa e dell'Ordine del Santo Sepolcro di Gerusalemme<sup>18</sup>) come previsto dalla precedente normativa regia, mentre per quelle del Sovrano Militare Ordine di Malta si è riconfermato lo stesso regime di indipendenza e sovranità non assoggettando l'uso delle proprie decorazioni ad alcuna autorizzazione, ed infine le sanzioni, anche di tipo penale, relativamente alle

---

<sup>17</sup> Esse sono quelle dell'Ordine Militare d'Italia, nelle classi di: Cavaliere di Gran Croce, Grande Ufficiale, Commendatore, Ufficiale e Cavaliere; dell'Ordine della Stella della Solidarietà Italiana, nelle tre classi di: 1° Classe (Grande Ufficiale), 2° Classe (Commendatore), 3° Classe (Cavaliere); dell'Ordine al Merito del Lavoro in un'unica classe, quella di Cavaliere e dell'Ordine di Vittorio Veneto, anch'esso in un'inica classe. Si precisa che quest'ultimo, con il decesso dell'ultimo Cavaliere di Vittorio Veneto, ha cessato di esistere in forza del D.L. 15 marzo, 2010 n. 66.

<sup>18</sup> È un Ordine di sub collazione pontificia, dal titolo esatto Ordine Equestre del Santo Sepolcro di Gerusalemme, che per le sue caratteristiche storiche e giuridiche assume una disciplina particolare in Italia più vicina a quello dello S.M.O.M. che piuttosto degli Ordini pontifici.

infrazioni a dette norme (art. 7).

La terza parte prevede il divieto per associazioni, enti o privati, sia in Italia che all'estero, di conferire onorificenze, decorazioni e distinzioni cavalleresche, sotto qualsiasi forma e denominazione e l'uso, esclusivamente in Italia, anche di quelle conferite prima del 3 marzo 1951, pena sanzioni diversificate a secondo dei soggetti e del tipo di infrazioni commesse (art. 8).

Nella quarta ed ultima parte della legge 178/51 si è previsto la soppressione dell'Ordine della SS Annunziata, soppressione, che come già detto, da più giuristi del settore è ritenuta illegittima in quanto l'Ordine in parola faceva e fa tutt'ora parte del patrimonio cavalleresco di casa Savoia e quindi indisponibile per lo Stato Italiano, analogamente alla imposta cessazione del conferimento delle decorazioni dell'Ordine dei SS Maurizio e Lazzaro, seppur ne è stato concesso l'uso, escluso ogni diritto di precedenza nelle ceremonie pubbliche, per quelle concessioni conferite ante 3 marzo 1951.

Il legislatore, nell'occasione, ha anche soppresso, e qui ne aveva titolo, l'Ordine della Corona d'Italia perché “ordine di corona”, cioè statuale e fuori dal patrimonio cavalleresco di Casa Savoia, dimenticandosi di provvedere per l'Ordine Civile di Savoia, anche se, essendo Ordine cavalleresco di titolarità esclusiva della Casa Dinastica ex regnante, ben poco avrebbe potuto fare il legislatore, che pur tuttavia all'ultimo comma dell'art. 9 si è fatto però riserva, per gli ordini istituiti prima del 2 giugno 1946, di provvedere con separata legge.

Aldilà dell'aspetto istitutivo, quello che maggiormente colpisce nella predisposizione

della Legge 178/51 è l'aver sancito una forma autorizzativa per tutti quegli Ordini cavallereschi non ricollegabili allo Stato Italiano, creando così i presupposti per una classificazione degli Ordini cavallereschi innovativa rispetto alla precedente legislazione regia.

Nel voler tutelare il novello Ordine al Merito della Repubblica il legislatore ha permesso un'operazione non prevista fino ad allora e consistente in una costruzione logico-giuridica che premette di considerare che al di fuori degli Ordini Nazionali esistono anche Ordini Nazionali esteri ed Ordini Esteri “non nazionali”, e soprattutto un qualcosa di indefinito che nulla ha che vedere con le onorificenze cavalleresche (quelli comunemente chiamati Ordini fasulli o farlocchi o altrimenti *selfie styled orders*), sia nazionali che esteri ed il cui conferimento ed uso sono strettamente sottoposti ad una previsione legislativa con profili sanzionatori di natura penale.

## **5. L'aspetto autorizzativo dei conferimenti.**

Già durante il periodo del Regno d'Italia la normativa controllava la regolarità dei conferimenti delle onorificenze cavalleresche attraverso la normativa penale di cui all'art. 498 del C.P. che si ancorava in forma generale a disposizioni legislative afferenti particolari tipi di conferimenti, come quelli pontifici pontifici, ed allo Statuto Albertino stesso.

Vi era difatti una particolare attenzione al sistema autorizzativo attraverso il R.D. 974/1930 per quanto atteneva gli Ordini pontifici e gli artt. 78 c. 2 e 80 dello Statuto Albertino, che prevedevano la titolarità degli Ordini cavallereschi nelle mani

del Re, unico e legittimato detentore della *fons honorum* che gli permetteva di crearne anche di nuovi e, in forma generale, che nessuno poteva ricevere decorazioni, titoli, o pensioni da una potenza estera senza una preventiva autorizzazione del Re, cioè l'autorizzazione era condizione *sine qua non* addirittura al ricevimento.

In buona sostanza vi erano due sistemi paralleli di autorizzazioni: quello previsto per le onorificenze pontificie, che non pretendeva un'autorizzazione a monte e cioè prima del conferimento, ma a conferimento avvenuto, ed uno per quegli Ordini cavallereschi stranieri che richiedevano un'autorizzazione *ex ante* il conferimento.

Con l'avvento della legge 178/51 questa differenziazione venne meno, nel senso che tutti gli Ordini possono essere benissimamente rilasciati, ma solo alcuni *ex post* potranno essere autorizzati ad essere usati nel territorio dello Stato Italiano e mentre per gli Ordini pontifici si richiede solo una “notificazione” del conferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per gli altri ordini “non nazionali”, sia esteri, che di estrazione nazionale, ma non statuali, ovvero quelli antecedenti all'unificazione d'Italia, e non tutti, si richiede un passaggio burocratico autorizzativo presso il Ministero degli Affari Esteri.

Originariamente la Legge 178/51 prevedeva che l'autorizzazione venisse concessa dal Presidente della Repubblica, previa proposta e istruzione del Ministero degli Affari Esteri, ma successivamente, grazie e in forza del combinato disposto di cui agli artt. 1 e 2 della legge 12 gennaio 1991, n.13, la competenza sull'autorizzazione all'uso delle onorificenze cavalleresche estere statuali e non “nazionali”, sia estere

che pre-unitarie, appartiene, oggi, al Ministro degli Affari Esteri che provvede con proprio decreto.

Questo è un atto del tutto discrezionale del Ministro, affidatogli *ex lege* e di cui lo stesso ne esplica una totale potestà amministrativa soggetta solo alla giurisdizione.

L'autorizzazione avviene previa domanda indirizzata al Ministero, senza il filtro delle Prefetture di residenza, come avveniva fino a qualche anno fa, corredata da apposita copia autenticata del titolo cavalleresco.

Il processo autorizzativo si conclude all'incirca nei classici 90 giorni amministrativi, mentre l'opposizione ad un eventuale diniego può essere presentata entro 120 giorni attraverso ricorso straordinario al Presidente della Repubblica o in alternativa entro 60 giorni al TAR competente.

## **6. Le sanzioni innovative della L. 178/51.**

Come detto prima, l'unico strumento penale che permetteva di sanzionare un uso scorretto *ex ante* ed *ex post* al conferimento di onorificenze cavalleresche nel periodo regio era quello previsto dall'art. 498 c. 2 del codice penale, che tuttora prevede nella fattispecie che : “*alla stessa sanzione soggiace chi si arroga ....titoli, decorazioni o altre pubbliche insegne onorifiche.*”.

Ma quest'articolo, oggi, alla luce della nuova disciplina introdotta dalla L. 178/51, risulta carente sotto il profilo delle previsioni penali che permettano di tutelare i conferimenti legittimi di onorificenze cavalleresche ed il loro uso in quanto con esso si tende solo a limitare l'arrogazione, ossia l'autoassegnarsi e l'uso di onorificenze

leggitive senza alcun atto di conferimento od il venir meno dell'originario atto di conferimento, come nel caso di sospensione o revoca dell'atto o come nel caso di condanna dell'insignito alla revoca di un'onorificenza.

Innovativamente la Legge 178/51 ha introdotto delle fattispecie e relative sanzioni, che meglio inquadrano la tutela posta dalle Istituzioni Repubblicane all'ambito delle onorificenze cavalleresche, sia nell'aspetto del conferimento che dell'uso.

Gli illeciti previsti possono essere dunque così meglio descritti:

**1. Conferimento di onorificenze illegittime**, ai sensi dell'art. 8 c. 1° della legge 178 del 1951, che prevede la reclusione da sei mesi a due anni, la multa da € 645,57 a € 1.291,14 e la sanzione accessoria della pubblicazione della sentenza di condanna, prevista dal comma terzo, per chiunque, come privato, nell'ambito di enti o associazioni, conferisca onorificenze, decorazioni o distinzioni cavalleresche, sotto qualsiasi forma o denominazione.

Ciò avviene quando il conferimento viene effettuato da soggetti che non possono avere una originaria e legittimante *fons honorum* ed i cui conferimenti sono da considerare a tutti gli effetti illegittimi alla stessa stregua dell'oggetto che propagandano.

Elementi soggettivi costitutivi del reato sono l'assenza di una legittima potestà a conferire onorificenze e l'assenza di una legittimità della stessa onorificenza, mentre quelli oggettivi sono pertinenti al luogo ed alle modalità del conferimento.

E' consolidata giurisprudenza che risulta irrilevante, ai fini della configurabilità del reato, il luogo del conferimento rispetto alla sostanziale illegittimità del

conferimento e della pseudo onorificenza attribuita e pertanto è da evidenziare che non viene punita l'accettazione della pseudo-onorificenza da parte dell'insignito ma soltanto il semplice conferimento.

**2. Uso di onorificenze illegittime.** Come detto prima la semplice accettazione di onorificenze illegittime non costituisce reato, ma l'uso, da parte di chiunque, in qualsiasi forma e modalità, di onorificenze, decorazioni o distinzioni cavalleresche conferite anche prima dell'entrata in vigore della legge del 1951 da enti, associazioni o privati, ai sensi dell'art. 8, comma secondo, legge 178 del 1951<sup>19</sup>, viene punito invece con la sanzione amministrativa da € 129,11 a € 903,80.

Presupposto fondamentale per la sussistenza del reato è che il soggetto abbia fatto uso di onorificenze conferite da soggetti che non hanno titolo, ovvero, che si ritengono titolari di “ordini” che non possono essere definiti come Ordini di Stati esteri o come Ordini “non nazionali” di Stati Esteri o preunitari-italiani e che quindi devono ritenersi Ordini illegittimi.

**3. Uso non autorizzato di onorificenze legittime.** Ipotesi prevista dall'art. 7, legge 178 del 1951<sup>20</sup> c. 1° e 2°, che punisce con la sanzione amministrativa sino ad € 1.291,14, chi fa uso di onorificenze o distinzioni cavalleresche legittime conferite da Ordini di Stati esteri o da Ordini “non nazionali” senza aver ottenuto la preventiva autorizzazione da parte del Ministro degli Esteri.

---

<sup>19</sup> Chiunque fa uso, in qualsiasi forma e modalità, di onorificenze, decorazioni o distinzioni di cui al precedente comma, anche se conferite prima dell'entrata in vigore della presente legge, è punito con la sanzione amministrativa da Euro 129,11 a Euro 903,80.

<sup>20</sup> I cittadini italiani non possono usare nel territorio della Repubblica onorificenze o distinzioni cavalleresche loro conferite in Ordini non nazionali o da Stati esteri, se non sono autorizzati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per gli Affari Esteri. I contravventori sono puniti con la sanzione amministrativa sino a Euro 1.291,14.

Presupposto per la configurazione di questa ipotesi criminosa è l'assenza di una qualsiasi autorizzazione, rilasciata dal Ministro degli Esteri, che abbia per oggetto onorificenze legittime, diversamente se si trattasse di onorificenze illegittime, di cui la condotta invece sarebbe riconducibile a quanto segnalato al punto 2.

Sulla questione degli Ordini “non nazionali” e sulla loro autorizzabilità all’uso nel territorio dello Stato Italiano, dalla nascita della legge sono sorte dispute di elevata caratura “giurisprudenziale” che ancora oggi, sul punto, richiedono costantemente approfondimenti e prese di posizione del M.A.E. in continua evoluzione, come tutta la materia, essendo passati da uno stadio pre-repubblicano di conferimenti inquadrati ferreamente all’interno di un consolidato schema monarchico, ad una situazione che ha allargato enormemente le possibilità di accesso e uso delle onorificenze cavalleresche non ortodosse, o quantomeno non di origine strettamente statuale.

## **7. Le successive leggi.**

Dal 1951 ad oggi la legislazione fondante sugli Ordini cavallereschi ha subito notevoli aggiunte e varianti, non solo sotto il profilo formale del cambio del tipo di quantità e valore delle sanzioni pecuniarie con il passaggio dalla Lira all’Euro, ma anche dal punto di vista sostanziale attraverso la depenalizzazione avvenuta con l’emanazione della L. 24 novembre 1981, n. 689 e quanto attiene le autorizzazioni, i conferimenti, nonché la foggia delle insegne e l’articolazione intrinseca dello stesso Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

La prima normativa in ordine temporale emanata, per regolare e attuare la legge 178/51, è stato il D.P.R. 13 maggio 1952, n. 458 (*Norme per l'attuazione della legge 3 marzo 1951, n. 178, concernente la istituzione dell'Ordine "Al Merito della Repubblica Italiana" e la disciplina del conferimento e dell'uso delle onorificenze.*) con cui si è voluto regolamentare il conferimento, il numero dei conferimenti e la revoca delle decorazione dell'O.M.R.I., l'uso e la disciplina burocratica interna all'Ordine stesso, nonché la foggia delle decorazioni.

Solo qualche mese dopo, il 31 ottobre 1952, si ha la nascita di un secondo D.P.R. con cui si approva lo Statuto, composto da 22 articoli, e con cui si stabiliscono le motivazioni del conferimento, il *motu proprio* del Presidente della Repubblica, le classi previste per l'Ordine, le modalità e gli *step* per accedere ai gradi successivi, nonché deroghe delegate al Presidente del Consiglio dei Ministri, le modalità di rilascio della documentazione attestante il conferimento, le date (il 2 giugno ed il 27 dicembre) di conferimento ufficiale delle onorificenze, nonché le rispettive funzioni dei vari organi statuari previsti per il governo dell'O.M.R.I. e le procedure amministrative per il rilascio e la revoca dell'onorificenza.

Nei 10 lustri successivi il legislatore e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno inteso effettuare, a macchia di leopardo, ed in alcuni casi indirettamente, delle modifiche del sistema organizzativo, di conferimento e autorizzazione all'uso delle onorificenze cavalleresche, attraverso una legislazione non direttamente proposta e realizzata, con interventi inseriti in altre leggi e che per il loro carattere generale ne

permettevano una parziale rimodulazione in alcuni aspetti non certamente di fondamentale importanza.

E' stato infatti attraverso un'attività ermeneutica del combinato disposto tra l'art. 1 e 2 e soprattutto del c. 2° della Legge 12 gennaio 1991, n. 13<sup>21</sup> che la competenza al rilascio delle autorizzazioni all'uso delle onorificenze cavalleresche di Stati esteri e quelle definite "non nazionali" è trasmigrata dalla potestà del Presidente della Repubblica a quella del Ministro degli Affari Esteri, dando così il via ad un'attività autorizzativa più snella e veloce, come negli intenti generali previsti dal legislatore, per tutta una serie di attività primariamente attribuita al Capo dello Stato.

Grazie a questo rilascio di competenze il M.A.E, anche se con fasi alterne, ha cercato di elaborare una disciplina di settore compiuta e completa, soprattutto nel rilascio di autorizzazioni per onorificenze conferite da Ordini "non nazionali", attività che ha più volte interessato il Consiglio di Stato creando "giurisprudenza" in merito, non del tutto consolidata ed i cui aspetti più salienti saranno meglio vagliati più avanti.

Altro momento d'intervento del legislatore sulla normativa di settore è stato quello relativo alla depenalizzazione di parte delle sanzioni previste dalla Legge 178/51 attraverso la Legge 689 del 24 novembre 1981, con la quale l'originaria sanzione prevista per la violazione dell'art. 7 c. 2° della L. 178/51 è stata elevata a Lire 2.500.000 (oggi Euro 1.291,14)<sup>22</sup>, quella prevista dall'art. 8 c. 1° a Lire 1.250.000

---

<sup>21</sup> 2. 1. Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra.

<sup>22</sup> L'originaria ammenda che costitutiva sostanzialmente la sanzione della previsione penale è stata sostituita con la sanzione amministrativa dall'art. 32, L. 24 novembre 1981, n. 689 e l'elevazione della sanzione in forza del combinato disposto tra l'art. 114, 1 c. della citata L. 24 novembre 1981, n. 689, e il 113, secondo comma, della stessa legge.

fino a 2.500.000 (oggi rispettivamente Euro 645,57 e Euro 1.291,14)<sup>23</sup>, nonché quella di cui all'art. 8 c. 2° elevata a lire 250.000 fino a 1.750.000 (oggi rispettivamente 129,11 a Euro 903,80)<sup>24</sup>, aumento, necessario, ai fini della deterrenza, delle somme pecuniarie edittale

Ultimo, in ordine di tempo, ma non per ciò meno importante, soprattutto per coloro che fanno della faleristica un'aspetto importante dei conferimenti, arriva il D.P.R. n. 173 del 30 marzo 2001(*Regolamento recante modifica dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1952, n. 458, in materia di caratteristiche delle decorazioni per le classi di onorificenze. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 17 maggio 2001, n. 113*) attraverso cui si dispone il mutamento delle caratteristiche e la foggia delle decorazione dell'O.M.R.I.

## **8. Le circolari esplicative.**

Seppur nella gerarchia delle fonti le circolari ed i decreti ministeriali rappresentano l'ultimo gradino in basso di questa scala ideale, essi hanno una valenza, sotto il profilo organizzativo e regolamentare, di primaria importanza perché attraverso questi si riescono a limare e modellare le norme di carattere primario e le esigenze che la prassi impone, specialmente in un ambito tanto complesso come il ceremoniale e il conferimento di onorificenze statali.

La più importante fra queste è quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri del

---

<sup>23</sup> Importo elevato così dall'art. 113, secondo comma, L. 24 novembre 1981, n. 689, sanzione esclusa dalla depenalizzazione in virtù dell'art. 32, secondo comma, della citata L. 24 novembre 1981, n. 689.

<sup>24</sup> Altra sanzione depenalizzata e sostituita con la sanzione amministrativa dall'art. 32, L. 24 novembre 1981, n. 689, mentre l'importo della sanzione è stato così elevato dall'art. 114, primo comma, della citata L. 24 novembre 1981, n. 689, in relazione all'art. 113, secondo comma, della stessa legge.

30 ottobre 2001 a firma dell'allora Sottosegretario Gianni Letta.

Sicuramente è tra le più complete e riassuntive; suddivisa in 4 parti in cui distingue: le Distinzioni cavalleresche e onorifiche civili della Repubblica, identificando precisamente quali sono gli Ordini nazionali e quali sono le Distinzioni onorifiche nazionali; la foggia delle insegne dell'Ordine "Al Merito della Repubblica Italiana", con una catalogazione quasi scientifica delle stesse suddivise per classi, con disposizioni finali sull'uso delle medesime; la foggia delle insegne dell'Ordine della "Stella della Solidarietà Italiana", regolandosi nel disciplinare l'argomento, come in quello precedente; ed infine l'ordine di precedenza suddiviso in 5 categorie a partire dal Cavaliere di Gran Croce dell'O.M.R.I. .

Un'altra circolare, immediatamente successiva alla precedente, e sempre a firma di Gianni Letta, è la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2002 che regolamenta l'uso e la foggia delle rosette per le sole Distinzioni onorifiche della Repubblica, anche qui con dovizia di particolari, dalle dimensioni delle stesse alla precedenza.

Per ultima, a firma dello stesso Sottosegretario, vi è la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'8 agosto 2002 con cui, richiamando una propria circolare precedente la 20/8 del 10 novembre 1971, nonché le disposizioni dettate dal Presidente Ciampi in occasione del 50° anniversario dell'istituzione dell'O.M.R.I. , si fa un'opera di *restyling* dell'attività di conferimento e degli atti propedeutici al conferimento, che si dovranno fondare su elementi molto più stringenti ed oggettivi, ponendo l'accento sull'oculata scelta delle segnalazioni.

Anche il Ministero degli Affari Esteri ha emanato, per quanto di rispettiva competenza, prima come Ministero proponente e dopo autorizzante (dopo il 1991), circolari che hanno regolato la prassi relativa all'uso delle onorificenze cavalleresche, tra cui la nota 022/331 del 23 giugno 1999 e la circolare 022/80926 del 6 marzo 2009 cui si è tentato di identificare con maggiore precisione l'ambito delle categorie degli Ordini “non nazionali” e la loro autorizzabilità all'uso nel territorio dello Stato Italiano in relazione alla L. 178/51, nonché la più recente con cui è stato disposto che le domande di autorizzazione all'uso non devono più essere presentate tramite Prefettura competenti territorialmente, ma inoltrate direttamente al Ministero.

## **9. I profili soggettivi e autorizzativi degli Ordini “non nazionali” nell’attuale “giurisprudenza” amministrativa.**

Per terminare, si è voluto riservare, alla conclusione di questa breve carrellata sulla legge istitutiva dell’O.M.R.I. e della sua evoluzione legislativa, la trattazione di quei profili autorizzativi e regolamentari così come emergenti dalla “giurisprudenza” che si è venuta a formare negli anni, seppur contrastata ed a livello amministrativo talvolta insufficiente e manchevole, soprattutto laddove sono state interessate valutazioni su Ordini “non nazionali”, sia di acclarata successiva legittimità, che altri di dubbia legittimità, non suffragata, in alcuni casi, però da riscontri oggettivi legati alla storia ed al diritto internazionale.

Tutto ha inizio con l’ormai arcinoto parere n. 1869/1981 del Consiglio di Stato, richiesto proprio per dirimere una questione riguardante l’Ordine Costantiniano di

San Giorgio, Ordine dinastico della Casa Reale Borbone due Sicilie.

In tale occasione, riconoscendo la precedente proposta autorizzativa nella disposizione del Ministero degli Affari Esteri, il Consiglio di Stato ha dedotto che in linea di principio per Ordini «non nazionali» si devono intendere quelli totalmente estranei all'ordinamento italiano, ma non per questo necessariamente emanazione di un ordinamento statuale straniero, soprattutto in forza del fatto che lo Stato Italiano vieta assolutamente, a soggetti dell'ordinamento interno, il conferimento di onorificenze e dall'altro si riserva di autorizzare, in favore di cittadini italiani, quelle di Stati esteri e di Ordini (cavallereschi) «non nazionali», segno evidente della estraneità di questi ultimi anche dalla diretta sovranità dei primi e che quindi si tratta di una categoria di Ordini, cioè di istituzioni cavalleresche, costituiti ed operanti all'estero, ma non espressione di ordinamenti statuali sovrani.

Oltre ciò il Consiglio di Stato precisò che fosse necessario un ulteriore elemento costitutivo rispetto alla non coincidenza con la sovranità statuale di Stati esteri e l'estranità all'ordinamento italiano, per addivenire all'esatto riconoscimento di una legittimità cavalleresca dell'Ordine «non nazionale», e cioè un ulteriore ed esterno riconoscimento che necessariamente si doveva rinvenire in ordinamenti stranieri, quali quelli di Stati stranieri o in via del tutto eccezionale in quello canonico della Santa Sede o del Sovrano Militare Ordine di Malta.

Per parecchio tempo questa è stata la piattaforma giuridica su cui si è mosso il Ministero degli Affari Esteri, sia in fase proponente che concedente, quadro

eseggetico confermato ancora nel 1996 grazie al lavoro svolto da un Gruppo di Studio sugli Ordini cavallereschi presieduto dal Prof. Umberto Lenza.

Ma il prodotto di questo consesso *ad hoc* permise di aggiungere un ulteriore profilo di riconoscimento degli Ordini cavallereschi così detti “non nazionali” e cioè che possono essere valutati come Ordini “non nazionali” anche quegli Ordini intesi come “quasi religiosi” e gli “Ordini di collana”, cioè quelli creati da un Sovrano in qualità di Capo della Casa Dinastica (ad esempio, per casa Savoia, l’Ordine della Santissima Annunziata e l’Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro).

Cinque anni dopo il Consiglio di Stato, sollecitato nuovamente presso la prima Sezione, quella che si occupa di contenziosi con il Ministero degli Affari Esteri, con parere n.813/01, ribadì che per Ordini “non nazionali” dovevano essere identificati quelli *"costituiti ed operanti all'estero, ma non espressione di ordinamenti statuali sovrani"*, e che per l'identificazione di un Ordine “non nazionale” era necessario *"un riconoscimento che ne identifichi l'esistenza e ne legittimi giuridicamente la dignità cavalleresca"*, riconoscimento esterno di un ordinamento estero.

Pertanto, attraverso questa triangolazione giuridica dei presupposti, per il riconoscimento dello status giuridico di Ordine “non nazionale”, nel tempo si aprì un varco nel sistema delle autorizzazioni all’uso delle onorificenze di Ordini Dinastici che precedentemente erano stati esclusi, quali ad esempio quelli del Ducato di Parma e Piacenza (il Reale Ordine al Merito sotto il titolo di San Ludovico e Sacro Angelico Imperiale Ordine Costantiniano di San Giorgio), del Gran Ducato di Toscana (il Sacro

Militare Ordine di Santo Stefano Papa e Martire ed Ordine del Merito di San Giuseppe), del Regno delle Due Sicilie (Insigne Reale Ordine di San Gennaro e Sacro Militare Costantiniano, per entrambi i due rami dal 2006), ribadendo la conferma del divieto assoluto di conferimento ed uso di onorificenze di enti, associazioni o privati e la possibilità di autorizzazione all’uso delle onorificenze di Ordini non espressione di ordinamenti statuali sovrani ma in possesso di una qualificazione cavalleresca riconosciuta da un ordinamento sovrano e terzo.

Questo panorama, così costituito, ammise una una discrezionalità autorizzativa del M.A.E. che provocò ancora di più qualche contenzioso, poiché, se era vero che era stato, sulla scorta dei predetti presupposti soggettivi, riconosciuto un modello di Ordine “non nazionale”, nella pratica, successivamente, il Dicastero non ha riconosciuto non solo tutti gli Ordini esteri riferibili a quel modello, ma stranamente, ovvero con giustificazioni non certamente accettabili secondo una logica giuridica, anche altri appartenenti a quelle case ex Sovrane Italiane di cui invece venivano riconosciuti altri Ordini cavallereschi come patrimonio delle predette.

Sotto questo aspetto la soluzione del problema, rispetto al riconoscimento delle qualità di Ordine “non nazionale” e dunque autorizzabile all’uso delle insegne nel territorio dello Stato Italiano, *ex lege*, fu ancora una volta affidata al Consiglio di Stato il quale con parere della Prima Sezione n. 2443/08 del 29 ottobre 2008, ammise

un ulteriore elemento concorrente all'esatta classificazione di un Ordine “non nazionale”.

Il caso è quello famoso dell'Ordine della Casa Reale Petrovic Njegos del Montenegro, l'Ordine di Danilo I, ordine appartenente al patrimonio araldico della Casa Reale Montenegrina, quindi non attribuibile all'ordinamento italiano, e provvisto di un riconoscimento presso ordinamenti terzi, quali la stessa Presidenza della Repubblica del Montenegro, il Sovrano Militare Ordine di Malta, etc..

Il Consiglio di Stato, però, sulla scorta dei precedenti pareri e dei principi così costituiti, e su una interpretazione restrittiva degli stessi e di errate valutazione dei fatti, peraltro uno di questi erroneamente assunto anch'esso come probatorio (il fatto che l'Ordine non esistesse in Montenegro prima del 1918) seppur corretto successivamente dallo stesso CdS, che ne riporta l'origine all'esatta data del 1832, rigettò l'autorizzazione all'uso delle onorificenze nel territorio dello Stato Italiano.

In questo caso il Consiglio di Stato fece emergere dal contenzioso un quarto elemento di valutazione giuridica per il riconoscimento di un Ordine come “non nazionale” e quindi riconoscibile ai sensi della legge 178/51 e cioè che il necessario riconoscimento della legittimità degli onori deve essere effettuato esplicitamente in forma ufficiale esclusivamente da quello Stato al quale l'Ordine “non nazionale“ fa riferimento per tradizione storica e geografica, escludendo che il riconoscimento di

ordinamenti terzi e la disciplina delle onorificenze non statali in Stati diversi possa assumere rilievo a tale fine.

Difatti, se si dovesse applicare quanto emerso da quest'ultimo parere ai così detti Ordini “non nazionali” pre unitari, di cui alcuni, i più importanti di ogni Casa ex regnante, sono già stati riconosciuti come legittimi all’uso da parte dei cittadini italiani fino ad oggi, ci si troverebbe davanti a tutta una serie di considerazioni che vanno diametralmente all’opposto di quelle esperite dal M.A.E. per la parziale autorizzazione del patrimonio cavalleresco delle Case Dinastiche predette.

Cioè avverrebbe che tutti questi Ordini, che sono stati considerati dal CdS come appartenenti al patrimonio storico dello Stato Italiano e per cui solo Esso potrebbe formalmente ed ufficialmente riconoscere tali Ordini al fine di poterne, poi, autorizzare l’uso, dovrebbero essere invece non autorizzati all’uso in quanto lo Stato Italiano, non solo non ha mai ufficialmente riconosciuti detti Ordini, ma altrettanto non potrebbe riconoscere le Case ex Regnanti sulla scorta di quanto disposto dalla XIII e XIV disposizione transitoria della Costituzione Italiana, né riconoscere ai primi una legittimità promanante da una *fons honorum* che oggi è riservata in Italia solo al Presidente della Repubblica ai sensi dell’art. 87 della Costituzione.

Se ne deduce che tutto ciò ha scavalcato il precedente presupposto della terzietà del riconoscimento poiché pone in rilievo primario, rispetto a questo, quello dello Stato di “origine” dell’Ordine “non nazionale”, contraddicendo così tutta la disciplina

autorizzativa posta in essere fino a detto parere del 2008, con tutto ciò che ne consegue.

In conclusione si può affermare che oggi la situazione autorizzativa in Italia di Ordini “non nazionali” risulta in continua evoluzione a causa di ondivaghe attestazioni del CdS, ma soprattutto da una condotta da parte del M.A.E. sancita in parte nella nota circolare 022/80926 del 6 marzo 2009 che sconfina, nel tentativo di arginare un’indeterminatezza legislativa in essere, nell’attribuzione di una discrezionalità nel sistema delle autorizzazioni dai profili venati spiccatamente da opportunità istituzionale e libertà di scelta.

Dr. Carmelo Cataldi

*\*Vietata la riproduzione anche parziale.*