SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 978)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SIGNORI, ALBERTINI, FERRALASCO, COLOMBO Renato, DALLE MURA, SCAMARCIO, LUZZATO CARPI e DE MATTEIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 NOVEMBRE 1977

Norme e criteri generali per l'avanzamento ad anzianità ed a scelta e per la promozione amministrativa degli ufficiali delle Forze armate

ONOREVOLI SENATORI. — La legge che attualmente regola l'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica porta il numero 1137 ed è in vigore dal 1955.

Durante questi ventidue anni tale testo di legge è stato modificato ed integrato da leggi successive per altre cento volte, tanto che il suo contenuto iniziale, ammesso che fosse di assoluta validità generale e di piena soddisfazione degli interessati, è stato sminuito quasi per intero.

In effetti gli emendamenti, che in un primo momento apparivano correttivi al testo iniziale della legge, non hanno portato altro che ad una *escalation* di altre piccole leggine interessanti questo o quel gruppo di ufficiali agganciati alle alte sfere militari oppure a gruppi politici di vario colore. Tutto ciò non ha fatto altro che creare insicurezza e sfiducia nella stragrande maggioranza degli ufficiali che non avevano più alcuna cognizione di quello che avrebbe potuto essere il loro sviluppo di carriera, che pur la legge nei suoi scopi finali avrebbe voluto loro assicurare e far conoscere preventivamente. Ma vi è di più: la mancanza di un regolamento di applicazione, che il Ministero della difesa avrebbe dovuto emanare per rendere più uniformi per le tre Forze armate e puntuali alcune norme molto generiche, e che si fa ancora attendere, aggrava ancora di più la situazione e consente una applicazione della legge molto soggettiva in virtù soprattutto dell'ormai famoso, per il danno che ha arrecato a tanti ufficiali, articolo 25 che stabilisce che la Commissione superiore ed ordinaria attribuisce a ciascuno degli ufficiali da essa giudicati idonei un punto di merito da uno

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

a trenta e, in base al punto attribuito, compila una graduatoria di merito di detti ufficiali, eccetera.

Questi trenta punti a disposizione delle Commissioni, per ciascun complesso di elementi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) dell'articolo 26 dell'attuale legge, e cioè:

a) qualità morali, di carattere e fisiche;

b) benemerenze di guerra e comportamento in guerra e qualità professionali dimostrate durante la carriera e specialmente nel grado rivestito, con particolare riguardo all'esercizio del comando o delle attribuzioni specifiche, al servizio prestato presso reparti o in imbarco;

c) dati intellettuali e di cultura con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, esperimenti;

dànno ai membri delle stesse Commissioni un potere assoluto, che, in molti casi, ha consentito di veder promossi ufficiali che orbitavano attorno a ciascun membro di Commissione mentre altri, che facevano silenziosamente ma molto meglio il loro dovere lontano dalle cosiddette stanze dei bottoni, venivano esclusi dalle promozioni e messi in disparte.

Sono stati cioè applicati, quasi sempre, giudizi soggettivi e non oggettivi profittando della discrezionalità del punteggio concessa alla Commissione dalla legge, senza alcun preciso vincolo o alcuna giustificazione che potesse rendere equa l'attribuzione del punteggio.

Comunque non si vuol dire che ufficiali di primissimo ordine non siano stati promossi, ma l'abuso di potere è stato facile nei confronti di quegli ufficiali che si trovano ad essere differenziati di poco e per i quali solo una valutazione basata su dati oggettivi, per quanto possibile, poteva essere garanzia di giudizi non « personalizzati ». A fronte di tale eccesso di discrezionalità per l'Amministrazione non esiste altra via, per chi si sente leso nei suoi giusti diritti, che quella del ricorso alla Magistratura ordinaria con tutti gli oneri che comporta un ricorso e i lunghi tempi di svolgimento, che non sempre rendono possibile una concreta e sollecita revisione degli abusi di potere delle Commissioni.

Una dimostrazione, comunque, delle illegittimità che le Commissioni hanno potuto operare nell'ambito di questa legge è data dalle numerosissime sentenze emesse anche di recente dal Consiglio di Stato e dal Tribunale amministrativo regionale che accolgono i ricorsi e obbligano l'Amministrazione a rivedere il giudizio.

Si deve, inoltre, tenere conto che fra le tre Forze armate, e talvolta anche nell'interno di una stessa Forza armata, esistono delle differenze sostanziali sull'avanzamento, quali ad esempio la promozione, che è ad anzianità solo da contrammiraglio ad ammiraglio di divisione e non per i corrispondenti gradi delle altre due Forze armate, e l'avanzamento dei capitani, che è a scelta per tutti anche nell'Esercito, eccetuati però i capitani del ruolo speciale unico delle Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria e genio ed i capitani dei servizi tecnici (articolo 62). È inoltre singolare notare come ufficiali che hanno avuto riconosciuto un regolare rapporto di impiego con la legge n. 824 del 1973, e cioè i cosiddetti « stabilizzati », debbano ancora essere sottoposti a norme anacronistiche quali: la promozione ad anzianità in un quadro unico per tutti gli ufficiali di complemento in relazione alla prevedibile esigenza di mobilitazione.

Infine, l'accesso alla carriera di ufficiale è troppo limitativa e settoriale per quanti sono posti al servizio del Paese entrando nei ruoli dei sottufficiali.

In conclusione, l'attuale legge, con tutte le sue modificazioni e senza un regolamento di applicazione (che non è più il caso di emanare) non è più rispondente nè ai princìpi su cui si fonda una società moderna basata su una sana giustizia sociale, scevra da personalismi ed equamente oggettiva, nè sulle legittime aspettative di chi si pone al servizio della comunità, nè infine ai criteri che dovrebbero indirizzare una amministrazione nella scelta dei propri quadri e nella valorizzazione dei migliori.

In sintesi, l'attuale legge è viziata in tre aspetti fondamentali:

eccessiva ed incontrollata discrezionalità delle Commissioni di avanzamento;

difformità di norme e disuguaglianza di trattamento nell'avanzamento fra le tre Forze armate;

poca salvaguardia degli interessi e delle legittime aspettative dei singoli.

È pertanto indispensabile che venga promulgato un nuovo testo di legge che, tenuto conto di tutte le lamentele che gli ufficiali hanno palesemente espresso e dopo aver dovuto constatare le conseguenze di una applicazione soggettiva dell'attuale legge, riporti giustizia e serenità nei quadri che devono vedere tutelate le giuste aspettative di carriera di chi serve la comunità con serietà e senza personalismi.

Nel quadro dei nuovi princìpi cui dovrà uniformarsi l'avanzamento a scelta e ad anzianità, è infine necessario rivalutare e dare importanza al grado, eliminando la promozione prevista per il giorno prima di essere colpiti dal limite di età, già eliminata con la legge n. 804 del 1973 e ripristinata con la legge n. 187 del 1976, istituendo come correttivo, parallelamente alla carirera gerarchica, la promozione amministrativa.

Le norme che seguono vogliono essere un indirizzo di princìpi e criteri di base per la elaborazione di un successivo apposito disegno di legge che il Governo dovrà predisporre per regolare in maniera più dettagliata tecnicamente l'avanzamento sia nella carriera gerarchica che in quella amministrativa degli ufficiali.

Non vi è bisogno di un particolare commento illustrativo agli articoli che compongono il presente disegno di legge, trattandosi di norme di principio, ma si ritiene utile riassumerne in brevi termini il contenuto finale.

Gli articoli dall'1 al 6 tengono a definire in maniera inequivocabile che l'avanzamento degli ufficiali, uguale per tutte e tre le Forze armate, i cui ruoli dovranno essere unificati, deve essere frutto di valutazioni basate su elementi oggettivi quantizzabili, attraverso la formulazione di coefficienti numerici che, fissati con legge, non possono essere variati che con altra legge e devono essere conosciuti dagli interessati (valutazioni in vetrina) e devono essere tutelati dalla pubblicizzazione degli atti.

Ugualmente a tutela degli interessati e per un più rapido e meno oneroso procedimento di revisione di valutazioni che non soddisfano l'interessato, viene stabilito il ricorso in via amministrativa al Ministero della difesa, che può far rivedere alla Commissione il giudizio emesso nei confronti del ricorrente, ferme restando altre possibilità di ricorsi previsti dalle leggi vigenti.

Nella seconda parte, dall'articolo 7 al 9, riguardante la composizione delle Commissioni, si vuole garantire, con la presenza di un ufficiale pari grado del valutando nelle Commissioni stesse (formate tutte da ufficiali che abbiano effettivamente esercitato il comando di Unità e non incarichi equipollenti), la pubblicizzazione e la democraticità dell'operato di tale importante e delicato collegio giudicante.

Nella terza parte, dall'articolo 10 al 12, viene garantita la carriera economica a coloro che, per le inevitabili strutture piramidali degli organici di legge (che non potranno essere modificati nel loro valore complessivo ma variati all'interno per favorire i gradi medi), non possono pervenire ai gradi elevati, mentre per quelli che devono proseguire ai vertici della carriera vengono fissati rigidi criteri che garantiscano all'Amministrazione una scelta, che non sia una descriminazione soggettiva, ma un giusto riconoscimento per chi ha superato delle tappe obbligate.

Norme particolari dovranno essere emanate per gli ufficiali stabilizzati e per quelli non stabilizzati per mancanza di posti.

Nelle disposizioni finali, si demanda alla Amministrazione della difesa l'emanazione di norme più puntuali e specifiche in aderenza ai princìpi generali sopra esposti in modo da far operare correttamente l'intero e complesso meccanismo dell'avanzamento degli ufficiali.

Viene fissato il termine perentorio di 6 mesi per dar concretezza e significato reale alle nuove disposizioni.

DISEGNO DI LEGGE

NORME E CRITERI GENERALI

Art. 1.

L'ufficiale esercita la sua professione per vocazione e perchè aspira a migliorare la sua posizione socio-economica attraverso lo sviluppo di una carriera, che consenta di valorizzare le sue capacità culturali, intellettuali e di carattere attraverso una valutazione oggettiva.

Art. 2.

I criteri di avanzamento devono essere uguali per tutte e tre le Forze armate e per ciascun grado.

I ruoli delle tre Forze armate dovranno essere unificati, nel senso che dovranno essere previsti analoghi ruoli con uguale denominazione (per esempio ruolo normale e ruole speciale), con sviluppo di carriera e gradi di vertice analoghi nei ruoli paritetici. Anche i limiti di età dovranno essere rivisti in modo che risultino perequati fra le tre Forze armate e perequati fra i vari ruoli di ogni singola Forza armata.

Art. 3.

La valutazione deve avvenire sulla base di coefficienti relativi ad ogni comportamento dell'ufficiale espressi in cifre, che indichino oggettivamente le qualità e l'attività svolta dal giudicato, e riuniti in una tabella, che può essere cambiata solo con atto legislativo.

Art. 4.

I coefficienti della tabella di cui al precedente articolo 3 devono essere a conoscenza di tutti gli interessati in modo che ciascuno

di essi abbia, aritmeticamente e visualmente davanti a sè, ogni volta che è in avanzamento, una chiara situazione oggettiva cui riferirsi.

Art. 5.

La graduatoria di merito risultante dalla somma dei coefficienti viene compilata dall'Ufficio di stato giuridico della Direzione generale per il personale di Forza armata. La Commissione d'avanzamento ne prende atto ed è autorizzata, per i soli motivi di preminente interesse della funzionalità della Forza armata, ad effettuare spostamenti nell'ambito della graduatoria, motivandone per iscritto le ragioni a ciascun ufficiole interessato.

Art. 6.

L'ufficiale valutato per l'avanzamento, che ritiene il suo posto nella graduatoria di merito non rispondente ai propri requisiti, può inoltrare ricorso amministrativo per via gerarchica al Ministro della difesa, con la più ampia documentazione dei motivi del ricorso stesso, entro 60 giorni dalla comunicazione ufficiale dell'esito della valutazione. Qualora l'autorità, cui è diretto il ricorso, ritenga validi i motivi addotti dal ricorrente, la Commisisone dovrà rivedere il proprio giudizio.

COMPOSIZIONE DELLE COMMISSIONI D'AVANZAMENTO

Art. 7.

Le Commissioni superiori d'avanzamento vengono costituite annualmente, con decreti del Ministro della difesa, in modo uniforme in ciascuna Forza armata e ne fanno parte di diritto il Capo di Stato maggiore di Forza armata, presidente, il presidente del Consiglio superiore di Forza armata e i tre generali di Corpo d'armata o gradi corrispon-

denti più anziani di grado che abbiano incarico di comando o che lo abbiano già ricoperto, per almeno un anno, di Armata, di Corpo d'armata, o comandi corrispondenti nella Marina militare e nell'Aeronautica militare. Quando nell'avanzamento sono interessati ufficiali dei corpi o servizi tecnici, la Commissione è integrata, con diritto di voto, con il capo del corpo o servizio. Fa parte di detta Commissione, senza diritto di voto, un rappresentante, pari grado, dell'ufficiale in avanzamento, dell'organo di rappresentanza costituito a livello di stato maggiore della Forza armata.

Art. 8.

Le Commissioni ordinarie di avanzamento vengono costituite annualmente, con decreti del Ministro della difesa, in modo uniforme per ciascuna Forza armata e ne fanno parte, come presidente, un generale di Corpo di armata, o grado corrispondente che abbia incarico di comando, o che lo abbia già ricoperto per almeno un anno, di Armata, Corpo di armata o comandi corrispondenti nella Marina militare e nell'Aeronautica militare e di quattro generali di brigata o colonnelli di Arma che abbiano già ricoperto l'incarico di comandante di reggimento o comandi corrispondenti nella Marima militare e nell'Aeronautica millitare. Quando nell'avanzamento sono interessati ufficiali di corpi o servizi tecnici, la Commissione è integrata, con diritto di voto, con l'ufficiole generale immediatamentei nferiore di grado o anzianità del capo del corpo o servizio. Fa parte di detta Commissione, senza diritto di voto, un rappresentante pari grado dell'ufficiole in avanzamento dell'organo di rappresentanza costituito a livello di Stato maggiore della Forza armata.

Art. 9.

Cessano, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, di essere attribuiti a ciascun membro delle Commissioni di avanzamento i trenta punti previsti dall'articolo 25 della legge 12 novembre 1955, n. 1137.

CARRIERA GERARCHICA E CARRIERA AMMINISTRATIVA

Art. 10.

Gli ufficiali in servizio permanente effettivo o comunque in carriera continuativa, che hanno un rapporto di impiego con l'amministrazione, quali gli ufficiali « stabilizzati » di cui alla legge 20 dicembre 1973, n. 824 a qualsiasi Forza armata, ruolo o categoria appartengano, devono poter fruire di un sistema di avanzamento adeguato ed aver assicurata una carriera amministrativa.

Il sistema di avanzamento deve consentire a tutti gli idonei il conseguimento di un livello retributivo proporzionato agli anni di servizio prestati ed agli incarichi assolti (carriera amministrativa) ferma restando la progressione di carriera gerarchica che può essere:

ad anzianità di servizio per i gradi da sottotenente a tenente, da tenente a capitano e da maggiore a tenente colonnello;

a scelta comparativa per tutti gli altri gradi e nelle aliquote necessarie a ricoprire gli incarichi previsti dalla struttura piramidale dell'organizzazione delle Forze armate.

Art. 11.

Non dovranno essere apportate variazioni all'organico complessivo di ciascun ruolo, previsto dalla legge 12 novembre 1955, numero 1137, ma potranno essere previste variazioni in più o in meno nelle varie fasce di grado e aumenti nel numero di promozioni con riduzione dei tempi di permanenza attualmente in vigore, in taluni ruoli ma fino al grado di colonnello, in modo da consentire uno sviluppo di carriera più equo e meno restrittivo nei gradi della fascia media.

Art. 12.

L'ufficiale, pe ressere incluso nelle aliquote di avanzamento, deve soddisfare i seguenti requisiti:

1) avere effettuato il periodo minimo di comando previsto per ciascun grado rivestito;

2) avere una permanenza minima nel grado da definire in maniera uniforme in tutte e tre le Forze armate in relazione all'impiego previsto per ogni singolo ruolo e grado;

3) aver superato i corsi di istruzione e di specializzazione previsti per l'assolvimento dei compiti specifici di ruolo e grado.

Art. 13.

La progressione di carriera degli ufficiali stabilizzati di cui alla legge 20 dicembre 1973, n. 824, non dovrà essere più regolata dall'attuale normativa concernente gli ufficiali di complemento, ma fissata *ex novo* armonizzandola con quella dei ruoli speciali analoghi, quali risulteranno modificati in applicazione di quanto previsto dall'articolo 2 della presente legge.

Dovranno essere inoltre previste norme specifiche per la sistemazione, attraverso concorsi straordinari per l'ammissione in servizio permanente effettivo o riserva di posti in concorsi ordinari o altre previdenze, degli ufficiali di complemento trattenuti giudicati idonei ma non ammessi alla stabilizzazione per mancanza di posti.

Art. 14.

Ai sottufficiali delle tre Forze armate dovrà essere consentito il passaggio nei ruoli degli ufficiali, senza limiti di grado massimo, per merito, attraverso la formazione di una graduatoria elaborata con gli stessi criteri di cui alla presente legge.

Art. 15.

All'ufficiale risultato idoneo all'avanzamento al grado superiore, cui viene ritardata la promozione ad anzianità o a scelta per ragioni di organico, è assicurata una promozione amministrativa secondo parametri da fissare in relazione agli anni di servizio prestati, alle valutazioni subite, agli anni di servizio residui per i limiti di età nel grado superiore.

All'atto della cessazione dal servizio, dovrà comunque essere assicurato a tutti gli ufficiali idonei ma non promossi il trattamento pensionistico del grado superiore.

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 16.

Il Governo presenterà in Parlamento, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, un disegno di legge sull'avanzamento degli ufficiali delle Forze armate che tenga conto di tutte le raccomandazioni e i criteri previsti nei precedenti articoli.