SENATO DELLA REPUBBLICA

— VIII LEGISLATURA –

(N. 1202-A)

RELAZIONE DELLA 4° COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

(RELATORE ORIANA)

Comunicata alla Presidenza il 12 giugno 1981

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Modifiche alla legge 10 dicembre 1973, n. 804, recante norme per gli ufficiali delle Forze armate e dei Corpi di polizia, con riferimento alla permanenza ed al richiamo in servizio previsti dalla legge 19 febbraio 1979, n. 52

d'iniziativa dei senatori RIVA, BUZIO, PARRINO e CIOCE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 DICEMBRE 1980

Onorevoli Senatori. — Prima dell'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1973, n. 804, gli ufficiali delle tre Forze armate e della Guardia di finanza, se giudicati idonei all'avanzamento e non compresi nel ristretto numero delle promozioni annuali al grado superiore previste dalla legge d'avanzamento, potevano conseguire, dopo tre successive valutazioni annuali di idoneità, il grado superiore sia pure nella posizione « a disposizione » e cioè senza più possibilità di proseguire ulteriormente nella carriera.

Detto personale restava in servizio sino ai limiti di età previsti per il grado acquisito (ad esempio, 57 anni per un colonnello delle varie Armi dell'Esercito; 56 anni per un capitano di vascello di Stato Maggiore; 55 anni per un colonnello pilota).

1. — La legge n. 804 del 1973 ha innovato queste norme con effetti ritenuti, al tempo, non eccessivamente restrittivi, ma che tali si sono rivelati a partire dal 1978. Infatti la citata legge:

ha escluso ogni possibilità di promozione al grado superiore per i colonnelli ed i generali che, giudicati idonei all'avanzamento, non risultino promossi nei primi tre anni di valutazione e cioè prima del collocamento « a disposizione »;

ha sancito il collocamento in aspettativa per riduzione di quadri, alla data del 31 dicembre 1978, dei colonnelli e dei generali promossi al grado superiore nella posizione « a disposizione » (art. 17) secondo le norme vigenti prima dell'entrata in vigore della legge stessa;

non consente la permanenza in servizio dei colonnelli e dei generali eventualmente esuberanti i numeri chiusi, anche se detto personale ha un'età inferiore a quella prevista dalla legge n. 113 (del 1954) per la cessazione dal servizio;

prevede la promozione al grado di colonnello — primo livello dirigenziale riconosciuto alle Forze armate — dei tenenti colonnelli giudicati idonei all'avanzamento e non promossi nei primi tre anni di valutazione, e cioè prima del collocamento a disposizione, solo dopo altri due anni di servizio e solo se esistono vacanze nei numeri chiusi (art. 4 e 5). Detti ufficiali possono però restare in servizio sino al limite d'età da tenente colonnello (56 anni per l'Esercito; 55 per la Marina; 54 per l'Aeronautica).

2. — Per contenere uno dei suddetti effetti negativi (e cioè il collocamento in aspettativa per riduzione di quadri alla data del 31 dicembre 1978 dei colonnelli e dei generali promossi « a disposizione » prima della legge n. 804 del 1973), il Parlamento ha approvato la legge n. 52 del 19 febbraio 1979, che consente all'Amministrazione di trattenere in servizio tali ufficiali, se non colpiti prima dai limiti di età, sino a quando esistono vacanze nei numeri chiusi corrispondenti.

Negli ultimi anni ha avuto luogo un processo di saturazione dei numeri chiusi, dovuto soprattutto all'affacciarsi alla valutazione per la dirigenza di ufficiali appartenenti a corsi numerosi, reclutati agli inizi degli anni cinquanta.

Detta saturazione ha prodotto e continua a produrre i suoi effetti su ufficiali che, per la loro situazione di avanzamento, possono essere distinti in tre gruppi:

a) ufficiali promossi al grado di colonnello o capitano di vascello prima della legge n. 804 del 1973 o con le norme transitorie previste da questa legge (1° gruppo).

Detti ufficiali:

hanno conseguito il grado tre anni dopo la prima valutazione a colonnello e comunque con decorrenza non posteriore al 1º gennaio 1978;

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

hanno, come limiti di età per la cessazione dal servizio, quelli previsti per i colonnelli:

collocati in aspettativa per riduzione di quadri, restano in detta posizione — che per diversi aspetti li lega alla dinamica salariale del personale in servizio — sino ai limiti di età dei colonnelli e molti sono stati, come accennato, richiamati in servizio per effetto della legge n. 52 del 1979;

b) ufficiali promossi al grado di colonnello o capitano di vascello dopo la promulgazione della legge n. 804 del 1973 (2º gruppo).

Detti ufficiali:

hanno conseguito il grado cinque anni dopo la prima valutazione (e non dopo tre anni come gli ufficiali del primo gruppo), con decorrenza comunque non anteriore al 31 dicembre 1979 (gli ufficiali del 1º gruppo sono stati promossi con decorrenza non posteriore al 1º gennaio 1978) (art. 5);

mantengono i limiti di età da tenente colonnello (e non acquisiscono i più alti limiti di età dei colonnelli come gli ufficiali del 1º gruppo) (art. 5);

vengono collocati in aspettativa per riduzione di quadri, se esuberanti i numeri chiusi, per un periodo massimo di due anni e successivamente, anche se più giovani del limite di età dei tenenti colonnelli, vengono posti in pensione (gli ufficiali del primo gruppo restano invece in aspettativa per riduzione di quadri — in una posizione cioè vantaggiosa, come detto, per quanto attiene alla dinamica salariale — sino ai limiti di età dei colonnelli) (art. 7);

c) ufficiali che, pur in possesso di titoli eguali a quelli dei due precedenti gruppi, non possono conseguire la promozione al grado di colonnello neppure nella posizione « a disposizione » (3° gruppo).

Ciò anche se:

nel passato, tutti gli ufficiali giudicati idonei potevano conseguire detto grado;

gli articoli 4 e 5 della legge n. 804 del 1973 prevedono detta promozione che però in pratica per insufficiente disponibilità di vacanze nei numeri chiusi non può essere attribuita;

non esiste alcuna possibilità di usufruire di un esodo agevolato.

È da ricordare che i predetti ufficiali:

hanno maturato un'esperienza di oltre trenta anni di servizio ed hanno ricoperto, quantomeno nel grado di tenente colonnello, responsabilità pienamente dirigenziale (comandante di gruppo Carabinieri o della Guardia di finanza; comandante di nave, di battaglione o di gruppo);

hanno già superato una valutazione a scelta per la promozione a maggiore o capitano di corvetta e sono stati riconosciuti idonei alla promozione al grado di colonnello o capitano di vascello, da cui sono esclusi solo perchè il numero delle promozioni a tale grado è, per il verticismo della carriera militare, estremamente ridotto (ad esempio, solo il 20 per cento dei tenenti colonnelli dei Carabinieri può conseguire il grado superiore nel servizio permanente effettivo).

- 3. Qualora non venga attuato alcun provvedimento si avrà:
- a) il collocamento in aspettativa per riduzione di quadri, prima dei pur bassi limiti di età:

di tutti i colonnelli richiamati dalla aspettativa per riduzione di quadri e ciò entro il 31 dicembre 1981 (alcuni ufficiali sono già stati collocati in aspettativa il 31 ottobre 1980; un centinaio lo saranno a brevissima scadenza ed i pochi restanti il 31 dicembre 1981);

dei colonnelli del secondo gruppo (quelli cioè promossi da poco — dopo il 31 dicembre 1979 — e dopo almeno cinque valutazioni annuali) a partire dal 31 dicembre 1981: colonnelli di età inferiore a 56 anni e cioè troppo vecchi per cominciare una nuova attività e troppo giovani per essere pensionati;

b) il blocco delle promozioni a colonnello « a disposizione » e cioè l'impossibilità

LEGISLATURA VIII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di conseguire neanche il più basso livello dirigenziale in servizio per quegli ufficiali che, pur avendo già ricoperto responsabilità dirigenziali sono tagliati fuori da ogni ulteriore prospettiva di carriera per il verticismo degli ordinamenti militari (il numero dei dirigenti rispetto al numero di personale è, nelle Forze armate inferiore a quello contemplato in tutte le Amministrazioni dello Stato). E ciò anche contro lo spirito degli articoli 4 e 5 della legge n. 804 del 1973.

Questo è, in sintesi, il quadro della situazione degli ufficiali « a disposizione » derivata dall'applicazione della citata legge numero 804.

Non vi è dubbio che una situazione del genere necessita di concreti ed urgenti interventi di ordine legislativo intesi ad eliminare le discriminazioni ed a ridare un po' di fiducia al personale.

E di questa necessità si è fatto interprete anche il Consiglio centrale della rappresentanza militare chiedendo che il problema venga risolto con un provvedimento a carattere d'urgenza e con visione unitaria.

È anche da notare che i soli colonnelli dei ruoli speciali possono restare in servizio, in base alle norme ora vigenti, sino ai limiti di età dei tenenti colonnelli, anche se esuberanti i numeri chiusi dei relativi ruoli.

4. — In relazione alla situazione in precedenza illustrata, la Commissione difesa ha stabilito, a maggioranza, di chiedere l'esame e l'approvazione del disegno di legge n. 1202 secondo una nuova formulazione degli articoli.

L'articolo 1 del testo che si propone è inteso a:

a) trattenere in servizio sino al 31 dicembre 1982 tutti i colonnelli richiamati dall'aspettativa per riduzione di quadri e in servizio alla data del 31 ottobre 1980 (1º gruppo), ovviamente se non raggiunti in precedenza dai limiti di età (1º comma).

In questo modo per gli ufficiali viene limitato a meno di due anni il periodo di ulteriore trattenimento (e non a tempo indeterminato come previsto nella formulazione iniziale del disegno di legge);

b) trattenere in servizio, se provvisti di incarico, sino ad un massimo di quattro anni dalla data nella quale dovrebbero essere collocati in aspettativa, i colonnelli promossi dopo la promulgazione della legge n. 804 (2º gruppo), ovviamente se non raggiunti in precedenza dai limiti di età (1º periodo del secondo comma). In questo modo viene limitato il periodo di trattenimento in servizio, limitazione non prevista nel testo originario del disegno di legge.

La formulazione di questa disposizione è volta ad estendere a tutti i colonnelli il beneficio previsto per i parigrado richiamati in servizio ai sensi della legge n. 52 del 1979.

Si tratta di una estensione dettata da motivi di equità.

Infatti, se si vogliono mantenere in servizio sino al 31 dicembre 1982 i colonnelli collocati in aspettativa il 31 dicembre 1978 e successivamente richiamati in servizio (1º gruppo), appare quanto meno opportuno, se non doveroso, consentirlo anche ai colonnelli promossi « a disposizione » dopo l'entrata in vigore della legge n. 804 (2º gruppo). In concreto, a questi ufficiali si vuole evitare, per effetto della progressiva saturazione dei contingenti massimi, il prematuro collocamento in aspettativa consentendo loro di rimanere in servizio almeno quattro anni dopo la promozione.

In analogia, detti ufficiali, una volta collocati in aspettativa per riduzione di quadri, possono permanere in tale posizione sino ai limiti di età (2º periodo del 2º comma dell'articolo 1).

L'articolo 2 è inteso a consentire ai tenenti colonnelli « a disposizione » (3° gruppo e cioè quelli tagliati fuori della carriera) di poter accedere, se giudicati idonei per almeno cinque anni, al più basso livello dirigenziale (grado di colonnello), anche se in percentuale ridotta (60 per cento dei tenenti colonnelli « a disposizione » giudicati idonei), nel caso non esistano vacanze adeguate nei numeri chiusi dei colonnelli (primo comma, articolo 2). Ciò, ovviamente, senza nulla modificare nelle promozioni degli ufficiali in servizio permanente effettivo.

LEGISLATURA VIII -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il secondo comma dell'articolo 2 non ha altro scopo che di:

consentire al personale, che non venga collocato « a disposizione » per un eventuale anomalo funzionamento della legge d'avanzamento, di chiedere di essere collocato « a disposizione » a partire dal 1º gennaio dell'anno successivo a quello in cui avrebbe potuto averne titolo;

precisare comunque che detto personale — al pari di tutti gli altri tenenti colonnelli a disposizione — non può essere promosso al grado superiore se non dopo due anni di permanenza in questa posizione provvisto di incarico (v. art. 5 legge n. 804 del 1973).

L'articolo 3 fissa l'onere finanziario del provvedimento (lire 130 milioni) ed indica la relativa copertura a carico del Ministero della difesa con le normali assegnazioni di bilancio.

Al riguardo appare necessario sottolineare che:

l'Amministrazione può assicurarsi la completa disponibilità dei colonnelli, trattenendoli in servizio, con una spesa mensile lorda unitaria di 100.000 lire;

la promozione dei tenenti colonnelli « a disposizione » al grado superiore comporta una spesa lorda unitaria mensile di circa 180.000 lire.

Non essendo pervenuto tempestivamente alla Commissione il parere della Commissione bilancio, cui era stato richiesto di approfondire la misura dell'onere e la copertura relativa prevista nel nuovo testo, il relatore si riserva di presentare, eventualmente, un emendamento modificativo dell'articolo 3.

- 5. In merito ad alcune obiezioni formulate in Commissione, si fa presente quanto segue:
- a) Condizionamenti alla futura nuova legge di avanzamento.

Si ritiene che il provvedimento in esame non condizioni minimamente alcuno dei possibili criteri che saranno alla base della futura nuova legge di avanzamento. Esso è rivolto a vincolare non la nuova legge ma alcune sue norme transitorie al fine di assicurarne l'innesto in un contesto in cui ha già prodotto benefici effetti un atto di giustizia comparativa.

In sintesi, si vogliono estendere le norme previste dalla legge n. 52 del 1979 a tutti gli ufficiali con eguali titoli, non discostandosi dallo spirito della legge n. 804 del 1973.

A tale riguardo, è da sottolineare che la proposta di inserire nel provvedimento anche i generali « a disposizione » non è ritenuta accettabile poichè la finalità primaria della presente iniziativa consiste nel non privarsi di un patrimonio di capacità ed esperienze di un grado che può ancora trovare larga utilizzazione in molti settori delle Forze armate. Per contro il soddisfacimento di esigenze equitative riveste, nell'economia del provvedimento, solo un aspetto secondario anche se di indubbia rilevanza.

Pertanto è ben vero che anche i generali hanno subìto un danno sul piano morale ed economico, ma si tratta purtroppo di un danno non riparabile stante l'assoluta impossibilità di impiegare adeguatamente ufficiali di tale grado.

In ogni caso, ammesso e non concesso che si voglia rinviare la soluzione del problema alla nuova legge d'avanzamento, è necessario osservare che il personale in questione subirà comunque l'umiliazione di lasciare il servizio, umiliazione non attenuata da eventuali norme riparatorie « a posteriori ».

b) Possibilità di idoneo impiego del personale in questione.

La formulazione dell'articolo 1 del disegno di legge prescrive già, in senso cautelativo, al secondo comma, che gli ufficiali possano restare in servizio solo « se provvisti di incarico ».

È comunque da osservare che:

la legge n. 804 del 1973 ha stabilito con estrema limitatezza (un posto di impiego - un colonnello) i numeri chiusi dei dirigenti militari per cui, mentre nel passato veniva lamentato l'impiego di alti gradi in compiti non dirigenziali, ora invece si assiste

LEGISLATURA VIII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'impiego di ufficiali non dirigenziali in compiti dirigenziali;

la legge n. 52 del 1979, particolarmente sensibile a questo aspetto del problema, ha dimostrato nella sua pratica applicazione il corretto impiego del personale in questione;

le esigenze organiche sono basate su previsioni che non sempre la realtà conferma. Non è quindi pensabile che sia necessario attendere la nuova legge d'avanzamento quando è chiaramente dimostrata l'urgenza di risolvere un grave ed attuale problema che affonda le sue radici in decisioni del passato, basate su previsioni allora accettabili;

molti tenenti colonnelli anziani ricoprono già ora incarichi attribuibili, per responsabilità e preparazione, a colonnelli. Eventuali dubbi sulla idoneità dei tenenti colonnelli alla dirigenza possono essere benissimo
fugati se si considera l'iter formativo — a livello universitario e superiore — degli ufficiali e le attività, le incombenze e le responsabilità che ad essi risalgono nello svolgimento normale della loro professione.

c) Finalità « assistenziali » del provvedimento.

È indubbio che istanze sociali, riconosciute giuste, debbano essere tenute in considerazione. Come innanzi adombrato il provvedimento non ha e non intende avere alcun carattere assistenziale, tant'è che accetta il « sacrificio » dei generali e pone vincoli ben definiti sia nella permanenza in servizio dei colonnelli, sia dei tenenti colonnelli « a disposizione » giudicati idonei al grado superiore.

Il solo aspetto spiccatamente equitativo (ma comunque non assistenziale) del disegno di legge è da individuarsi nella norma che consente ai colonnelli la permanenza nella posizione di aspettativa per riduzione di quadri sino al limite di età del grado e non limitata solo a due anni come la norma vigente dispone. A tale proposito si ricorda che tale innovazione non ha il minimo riflesso nel settore dell'impiego del personale, trattandosi di ufficiali esonerati dal servizio attivo.

Si raccomanda pertanto l'approvazione del disegno di legge, al cui nuovo testo la Commissione affari costituzionali ha comunicato di non opporsi, e su cui si è pronunciata anche la Commissione finanze e tesoro (il 28 gennaio) con un parere favorevole per quanto di competenza.

ORIANA, relatore

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARERI DELLA 1° COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore Mancino)

a) sul disegno di legge

28 gennaio 1981

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere contrario poichè non è garantito il rispetto dei principi enucleabili dal combinato disposto degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

b) su emendamenti

20 maggio 1981

La Commissione, esaminato il nuovo testo redatto, in sede di Sottocommissione, da parte della Commissione di merito, comunica di non opporsi all'ulteriore *iter* del provvedimento.

I senatori Branca, Maffioletti e Modica manifestano perplessità circa la razionalità delle norme in considerazione.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEI PROPONENTI

Art. 1.

I colonnelli e gradi corrispondenti dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza restano comunque in servizio, anche in soprannumero al numero chiuso, fino al limite d'età previsto per il grado di tenente colonnello dello stesso ruolo.

La norma di cui al comma precedente si applica anche ai colonnelli che, alla data del 31 ottobre 1980, siano richiamati in servizio ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 814, convertito, con modificazioni, nella legge 19 febbraio 1979, n. 52.

Art. 2.

Le promozioni annuali previste dagli articoli 4 e 5 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, nel caso in cui il numero delle vacanze esistenti nei contingenti massimi dei colonnelli stabiliti per ciascun ruolo sia inferiore al sessanta per cento degli ufficiali giudicati idonei all'insegnamento, sono attribuite nel numero corrispondente a detta percentuale.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

I colonnelli e gradi corrispondenti dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza che, alla data del 31 ottobre 1980, risultino richiamati in servizio ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 814, convertito con modificazioni nella legge 19 febbraio 1979, n. 52, restano in servizio, se non abbiano raggiunto in precedenza il limite di età, sino al 31 dicembre 1982.

I colonnelli e gradi corrispondenti dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza, qualora risultino, a partire dal 31 ottobre 1980, in eccedenza rispetto ai contingenti massimi previsti nell'articolo 3 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, restano in servizio, se provvisti di incarico e semprechè non abbiano raggiunto in precedenza il limite di età per la cessazione dal servizio, sino ad un massimo di quattro anni dalla data nella quale avrebbero dovuto essere collocati in aspettativa per riduzione di quadri ai sensi dell'articolo 7 della citata legge n. 804. I predetti ufficiali sono successivamente collocati in aspettativa per riduzione di quadri ed in tale posizione permangono sino al raggiungimento del limite di età per la cessazione dal servizio.

Art. 2.

Le promozioni annuali previste dagli articoli 4 e 5 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, nel caso in cui il numero delle vacanze esistenti nei contingenti massimi dei colonnelli stabiliti per ciascun ruolo sia inferiore al sessanta per cento degli ufficiali giudicati idonei all'avanzamento, sono attribuite nel numero corrispondente a detta percentuale.

LEGISLATURA VIII -- DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo dei proponenti)

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

La disposizione si applica a partire dalla stessa data dalla quale inizia ad avere effetto il beneficio previsto al primo comma del precedente articolo 1.

I tenenti colonnelli in servizio permanente effettivo che siano stati valutati almeno tre volte per l'avanzamento, giudicati idonei ma non iscritti in quadro, qualora non siano transitati nella posizione « a disposizione », sono collocati, a domanda, nella predetta posizione dal 1º gennaio dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda. La domanda è irrevocabile e deve essere presentata, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla comunicazione con la quale l'Amministrazione partecipa annualmente all'ufficiale l'esito della valutazione. Nei confronti dei predetti ufficiali si applicano gli articoli 4 e 5 della legge 10 dicembre 1973, n. 804; essi sono valutati dopo che sono stati almeno per due anni provvisti di incarico nella posizione « a disposizione ».

Art. 3.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge nell'anno finanziario 1981, valutato in lire 130 milioni, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo n. 2802 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il medesimo anno finanziario.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.