(N. 483-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE

(DIFESA)

(RELATORE **GRANZOTTO BASSO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla V Commissione permanente (Difesa) della Camera dei deputati nella seduta del 7 aprile 1954 (V. *Stampato N.* **188**)

d'iniziativa del Deputato PAGLIUCA

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA IL 10 APRILE 1954

Comunicata alla Presidenza il 21 ottobre 1954

Modifica delle disposizioni contenute nella legge 9 maggio 1940, n. 370, nel decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378, e nella legge 11 dicembre 1952, n. 2988.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati ed ora sottoposto al vostro esame, concerne l'estensione di una determinata norma più favorevole, fissata dall'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378, sulle promozioni e avanzamenti per merito di guerra (decorrenza dello speciale beneficio di carriera dal fatto d'armi), agli ufficiali dell'Esercito, che tali promozioni abbiano conseguito nel periodo precedente alla legge stessa sotto il vigore di una norma diversa (decorrenza dei benefici anzidetti dalla data del giudizio definitivo del Ministero); riguarda cioè la retrodatazione della efficacia di quel decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944 dal 23 dicembre 1944 al febbraio 1939.

1. Per meglio intendere la natura, il significato e gli effetti del disegno di legge in oggetto, mi sembra opportuno premettere un cenno esegetico sui precedenti legislativi in materia.

Per la legge in vigore sull'avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, anteriormente al 1° febbraio 1939, le promozioni e gli avanzamenti per merito di guerra degli ufficiali dell'Esercito si effettuavano dalla data del o dei fatti d'arme, che avevano determinato le relative proposte.

Con l'articolo 8 del regio decreto-legge 16 febbraio 1939, n. 321, tale norma veniva modificata nel senso che « l'ufficiale cui sia concessa la promozione straordinaria per meriti di guerra, è promosso sotto la data in cui il Ministero per la guerra ha pronunciato il giudizio definitivo . . . » e con l'articolo 14 veniva stabilito che la nuova norma entrava in vigore dal 1° febbraio 1939.

La nuova legge sull'avanzamento degli ufficiali, del 9 maggio 1940, n. 370, riportava integralmente la nuova norma (articolo 94) riguardante anche gli avanzamenti per merito di guerra (articolo 95).

La *ratio legis* giustificativa della modificazione del vecchio criterio va ricercata nell'intento di eliminare gli inconvenienti derivanti dall'accoglimento di proposte tardive, inconvenienti che si ebbero a rilevare dopo le guerre di Spagna ed etiopica, che si concretavano talvolta in vantaggi enormi, quali la possibilità da parte degli interessati di beneficiare in epoche immediatamente successive di due promozioni, con spostamenti gravi nei ruoli.

L'adozione del nuovo criterio, nella nuova guerra, si appalesava non confacente alle situazioni che si venivano creando nei vari teatri di operazione, lontani dalla Madre Patria, che implicavano eccessivi ritardi nell'inoltro delle proposte al Ministero e nella valutazione dei fatti d'arme, per cui con l'articolo 2 del decreto-legge 18 giugno 1941, n. 996, limitatamente al fronte di guerra dell'Africa orientale italiana si ristabiliva il vecchio criterio, disponendosi che « la promozione e l'avanzamento per merito di guerra si effettuano con decorrenza dalla data del fatto d'arme che determinò la segnalazione da parte del Comando delle Forze armate dell'Africa orientale italiana; salvo che si riferiscano a fatti d'armi avvenuti anteriormente al 4 aprile 1941, nel qual caso avranno decorrenza da tale ultima data ».

Tale limitazione, però, non aveva raggiunto l'effetto voluto, anzi aveva accentuato gli inconvenienti, specie dopo i noti avvenimenti dell'8 settembre 1943, per la situazione venutasi a creare nel territorio nazionale, ben più grave di quella che aveva giustificato la cennata eccezione per i combattimenti dell'Africa orientale italiana, sia per le difficoltà delle comunicazioni, che del regolare funzionamento degli uffici, per la impossibilità in cui versava l'Amministrazione di definire le proposte e gli avanzamenti per merito di guerra con la dovuta sollecitudine: ogni sforzo allora era proteso alla riorganizzazione dell'Esercito, per la sua più larga partecipazione possibile alla guerra di liberazione.

Pertanto, ed anche per dare un maggior premio agli ufficiali combattenti della guerra di liberazione, con l'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378, veniva tolta ogni limitazione al ristabilito criterio della data del fatto d'arme per tutte le promozioni per merito di guerra, qualunque fosse stato il teatro di operazioni nel quale il fatto d'arme segnalato si era verificato: ciò per le promozioni conferite posteriormente alla entrata in vigore del decreto, avvenuta il 23 dicembre 1944.

Poichè tale disposizione si riferiva letteralmente alle promozioni per merito di guerra,

e non anche agli avanzamenti per merito di guerra, che nelle precedenti disposizioni erano equiparati a quelle con la legge 11 dicembre 1952, n. 2988, veniva statuito che le norme di cui all'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378, sopra citato « *deve intendersi* applicabile anche agli avanzamenti per merito di guerra ».

2. Con il disegno di legge oggi in esame, si vogliono retrodatare gli effetti della norma anzidetta del 1944 (decorrenza dello speciale beneficio di carriera dal fatto d'arme) al 1° febbraio 1939, in modo che abbiano a usufruire quegli ufficiali che hanno conseguito la promozione od avanzamento per merito di guerra in quel periodo nel quale la loro anzianità era stata stabilita con il criterio allora vigente della decorrenza dalla data del decreto del Ministero.

Tale disegno di legge, esaminato alla stregua di un ideale, rigoroso principio di giustizia, indipendentemente da ogni altra considerazione di ordine giuridico e pratico, può provocare *ictu oculi* una suggestiva adesione, anche per l'approvazione che è stata data dall'altro ramo del Parlamento.

Ma un esame approfondito, come è imposto dalla portata del disegno di legge, che involge problemi imponenti d'ordine giuridico e costituzionale, per come dirò, al lume anche delle prevedibili e — bisogna pur dire — imprevedibili conseguenze che possono derivarne nel campo pratico della sua attuazione, mette in rilievo elementi e motivi che inducono ad una seria meditazione, sì da considerare se convenga per il discutibile, anzi aleatorio vantaggio che potrebbe ricavarne una relativamente modesta minoranza, applicare il principio: *Fiat justitia, pereat mundus,* di fronte agli inevitabili danni che alla quasi totalità degli ufficiali potrebbe arrecarsi.

È stato notato opportunamente, che qualunque decisione sarà per prendersi, si determinerà sempre una zona in cui dominerà lo scontento e la recriminazione, perchè al vantaggio riconosciuto agli uni, corrisponderà il danno che non potrà evitarsi agli altri: la ragione di giustizia determinerebbe un'ingiustizia.

È vero che le ragioni di diritto non sempre collimano con quelle di giustizia, ed esempi attuali possono mettersi in rilievo, come nella legislazione sulle locazioni in regime vincolistico; ma vi sono situazioni nelle quali ai motivi di diritto e di pratica necessità occorre sacrificare ogni altra considerazione.

3. Si prescinde dalle ragioni che indussero il legislatore del tempo a modificare il criterio di decorrenza degli effetti delle promozioni ed avanzamenti straordinari ed a fissare alla data del 1° dicembre 1944 l'adozione del nuovo criterio, perchè esula dai limiti segnati dal disegno di legge che ci porta a considerare se debba o meno disporsi la retrodatazione di quegli effetti.

Ora, non può non tenersi conto delle nuove condizioni di tempo e delle situazioni di fatto e di diritto nel frattempo maturate e consolidate, per accertare se possa apparire opportuna e consigliabile la estensione dei vantaggi che il disegno di legge comporta, dopo dieci anni decorsi dalla legge che verrebbe a modificarsi, anzi risalendo nel tempo fino a quindici anni, cioè al 1° febbraio 1939.

La questione è grave, perchè ci richiama all'ossequio del principio universalmente riconosciuto e codificato, che la legge dispone per l'avvenire, nel che è insito il riguardo più squisito al concetto di libertà e di civiltà. Rendere retroattivo un provvedimento di legge con una nuova legge è fatto, ed atto quanto mai normale, che può trovare una spiegazione, se non una giustificazione, in relazione a momenti e casi eccezionali, che impongono una valutazione politica e storica, vorrei dire, tale da imporre la deroga a quel sano principio, ormai acquisito nella coscienza universale.

Non ritengo, in serena coscienza, che questa situazione possa ravvisarsi nella specie.

4. Ma, a parte il richiamo alla retroattività della legge, pur tuttavia opportuno, non foss'altro come remora ad arrestare la possibile tendenza a far retroagire la legge, è nostro dovere di contribuire a rafforzare la *certezza del diritto* che sovrasta e supera le ragioni di carattere particolare nei riguardi del disegno di legge.

Sotto questo aspetto ci corre l'obbligo di esaminare se l'attuazione di un puro criterio

di giustizia per una modesta aliquota di ufficiali che dovrebbero avvantaggiarsi dalla nuova disposizione proposta, non valga ad influire negativamente sulla normale esistenza e sul rispetto che si deve cercare di conservare intatto, non solo della istituzione, ma anche dei princìpi giuridici che la reggono, con specifico riguardo allo stato giuridico degli ufficiali, alla stabilità dei ruoli e degli organici, che ne costituiscono la base tecnica, giuridica e morale insieme.

È intuitivo che l'adozione del provvedimento di cui al disegno di legge, per la ricostituzione della posizione e della anzianità dei relativamente pochi ufficiali interessati e per gli spostamenti cui darebbe luogo, renderebbe necessaria la modificazione dei ruoli (per parlare della principale conseguenza d'ordine pratico) che riguarderebbe un considerevole numero di ufficiali, determinando un vero e proprio sconvolgimento dei quadri, la cui ripercussione e le cui conseguenze siamo tenuti ad esaminare con vigile e preoccupato senso di responsabilità.

Per i dati che mi è stato possibile raccogliere, con l'approvazione del disegno di legge in esame si renderebbe necessario riesaminare la posizione di tutti gli ufficiali dell'Esercito che ottennero la promozione o l'avanzamento per merito di guerra prima del 23 dicembre 1944, e cioè 52 ufficiali generali e 344 ufficiali superiori ed inferiori.

Questo riesame si ripercuoterebbe su un considerevole numero di altri ufficiali con conseguenze in parte prevedibili; e in parte non prevedibili, per la influenza maggiore o minore nei movimenti, a seconda del momento della eventuale entrata in vigore del disegno di legge in esame, essendo suscettibili di produrre effetti diversi in rapporto alla situazione dei ruoli al cessato momento. La impossibilità di riferire i calcoli ad un determinato momento, non essendo noto, nè fissato il momento in cui la emananda legge entrerebbe in vigore, aggrava di più la situazione, dacchè potrebbe costituire come un salto nel buio.

Peraltro, non va dimenticato che essendo il vantaggio di carriera per i suddetti avanzamenti straordinari calcolato negli organici del grado alla data da cui gli avanzamenti stessi hanno decorrenza, ed essendo per effetto della legge 17 febbraio 1942, n. 151, gli organici degli ufficiali dell'Esercito largamente aumentati a cagione dello stato di guerra, ne consegue che una notevole aliquota degli ufficiali interessati e cioè quelli che conseguirono la promozione o l'avanzamento posteriormente all'aumento degli organici (17 febbraio 1942) con decorrenza dell'anzianità dalla data del decreto del Ministero, per un fatto d'arme verificatosi in epoca precedente, riportando l'anzianità alla data del fatto d'armi, e cioè quando vigevano organici inferiori, in rapporto a questi organici inferiori riceverebbero un danno, e non un vantaggio, dalla modifica del criterio di anzianità.

Per quegli ufficiali per i quali la promozione o l'avanzamento straordinario decorra da fatti d'armi posteriori alla data di entrata in vigore della legge del 1952, sull'aumento degli organici, sopra citata, il vantaggio conseguente allo spostamento di anzianità avrebbe ripercussioni notevoli nella carriera, fino a determinare per alcuni, che già hanno cessato dal servizio, la riammissione nei ruoli del servizio permanente con conseguente avanzamento nei gradi superiori e con effetti in contrario nei confronti di pari grado o di superiori i quali per effetto di tali riammissioni potrebbero vedere mutate le sorti della loro carriera, fino al punto di dover cessare dal servizio.

Non pare opportuno e consigliabile che, dopo aver faticosamente superato, si può dire, un periodo agitato di crisi, dovuto a precedenti disposizioni di legge, a radicali riforme, a varianti alle riforme, dopo che pare siasi raggiunta quella stabilità, quella normalità di sviluppo, specie per quanto si riferisce alla situazione dei quadri ed allo stato giuridico degli ufficiali, venga provocato uno sconvolgimento di quanto fino ad oggi compiuto.

È ben vero che le situazioni giuridiche non debbano considerarsi statiche e che debbano adeguarsi alle nuove situazioni di fatto, ma esse devono avere riguardo soprattutto alla generalità e rispondere alla esigenza del maggior numero possibile di casi. Ora, il disegno di legge in esame, lungi dall'adeguarsi alla situazione attuale, verrebbe a determinare una crisi tecnica e giuridica insieme, oltre che morale, onde, nell'intento di raggiungere una finalità di giustizia, se ne altera la sostanza.

5. D'altra parte, è evidente che nella situazione attuale dei quadri e dei ruoli, con l'avvenuto consolidamento della posizione di ciascuno degli ufficiali, sistemato nel suo stato e nella sua anzianità, assoluta e relativa, in relazione alle vigenti disposizioni, frutto di una lunga e difficoltosa elaborazione, la nuova disposizione proposta urterebbe decisamente contro diritti quesiti che darebbero luogo a giustificate difese di interessi ingiustamente lesi.

A questo riguardo cade a proposito il richiamo all'articolo 12 della legge 9 maggio 1940, n. 369, sullo stato degli ufficiali dell'Esercito, sostituito dall'articolo 1 del regio decreto-legge 9 maggio 1941, n. 602, per il quale « nessuna rettifica di anzianità per mancanza di promozione o per errata assegnazione di posto nel ruolo può disporsi di ufficio oltre il limite di sei mesi dalla pubblicazione del provvedimento nel *Bollettino ufficiale*. Scaduto tale termine non sono ammessi in merito reclami o domande degli interessati ».

Questa disposizione si rivolge tanto alla pubblica Amministrazione, quanto all'ufficiale interessato, ponendo un termine alle variazioni ed imponendo un divieto all'una ed all'altro, appunto a tutela delle situazioni che si costituiscono e dei diritti che ne derivano: una disposizione di legge può modificare questo divieto; ma certo ciò avverrebbe con inutile spregio della stabilità del diritto. Ma anche, aggiungo, con influenza deleteria morale.

Non può, invero, non tenersi conto della ripercussione morale, alla quale si è già accennato, su larghissimi strati di ufficiali di tutti i gradi che, dal disegno di legge, vedrebbero frustrate le loro legittime aspettative in rapporto ad uno stato consolidato e sarebbero messi in condizione di preoccupazione per la influenza sulla loro posizione personale.

6. Si può opporre che tale ripercussione morale si può riscontrare sugli ufficiali che hanno avuto la decorrenza di anzianità per la promozione o l'avanzamento per merito di guerra fissata con criterio diverso da quello usato per gli altri successivamente, pur avendo riguardo alle stesse azioni nel cui quadro si sono verificati i fatti d'armi che determinarono la segnalazione, per la diversità del trattamento.

Senonchè, si tratterebbe di una ripercussione sbiadita nel tempo, avuto riguardo alla loro posizione che risale a dieci e quindici anni fa, quando ormai, si ripete, le situazioni personali e generali sono state fissate e consolidate.

E d'altronde, non può non tenersi conto dell'elemento soggettivo di valutazione personale insito in ogni promozione od avanzamento per merito di guerra, onde non può il vantaggio di carriera connesso a tale promozione od avanzamento, applicarsi, per così dire, automaticamente a tutti gli ufficiali interessati, entro i limiti di un determinato periodo di tempo.

Invero, le promozioni e gli avanzamenti per merito di guerra sono frutto di una valutazione, caso per caso, che non prescinde mai da quella riguardante gli effetti della cessione, nel quadro delle disposizioni di leggi vigenti al momento in cui l'esame delle proposte viene fatto che attengono già al numero delle proposte, sia nella misura dei vantaggi che dal conferimento derivano e sia, soprattutto, alle ripercussioni prevedibili sui ruoli dell'epoca, ai fini dell'anzianità, del collocamento in ruolo e del conseguente più o meno prossimo successivo avanzamento in relazione al grado di capacità tecnica e professionale accertato nei riguardi dell'ufficiale in esame: il che può indurre la Commissione, ad esempio, a commutare la promozione o l'avanzamento per merito di guerra, nel conferimento di una ricompensa al valor militare. Per cui vien dato di domandarsi se una determinata proposta, con un determinato effetto, previsto in relazione alle leggi in vigore, avrebbe avuto quell'esito in relazione a disposizioni diverse in merito alle conseguenze circa la carriera ed i futuri avanzamenti. Questo rilievo attenua se non addirittura non esclude l'ingiustizia che il disegno di legge tenderebbe ad eliminare.

La decorrenza dell'anzianità implicata per le sue conseguenze di carriera, al momento in cui il provvedimento di promozione e di avanzamento per merito di guerra viene preso, un esame più o meno rigoroso a seconda del criterio vigente, dando luogo ad apprezzamenti diversi. Ne deriva che l'applicazione *a posteriori* di un criterio diverso dovrebbe dar luogo ad una nuova valutazione caso per caso, anacronistico ed oggi del tutto artificiosa.

7. Si può osservare che esistono precedenti legislativi in materia, i quali, determinati da analoghe ragioni di equità, hanno prodotto sensibili spostamenti in posizioni di ruolo già costituite.

Non reputo necessario attardarmi ad esaminarle particolarmente, pur potendosi trovare le ragioni di alcune leggi nella opportunità di porre rimedio a situazioni derivate da causa di forza maggiore, e circa la legge 11 dicembre 1952, n. 2988, che estese la legge del 1944 la quale riguardava solo le promozioni per merito di guerra, agli avanzamenti per merito di guerra, come nella specie più che di una norma innovativa si sia trattato di una norma espressamente interpretativa di quella legge, dato il criterio dell'Amministrazione di considerare alla stessa stregua promozione ed avanzamento.

Tuttavia è da considerarsi che se una legge può offrire adito a critiche (ed in effetti è certo che una differenza esiste ed è fissata da apposita legge, tra la promozione e l'avanzamento per merito di guerra, dacchè la prima riguarda l'azione di comando sul campo di battaglia, la seconda il contributo eccezionale alla preparazione ed allo svolgimento delle azioni di guerra — articolo 92, legge 9 maggio 1940, n. 370 —; onde sarebbe stata opportuna una discriminazione anche nei diversi effetti e non già una parificazione) non per questo, anche ammesso un errore, dovrebbe perseverarsi nello stesso.

È dovere del legislatore, anzi, porre una remora, perchè errori non abbiano a ripetersi.

8. Occorre, in fine, esaminare il disegno di legge in relazione ai riflessi economici diretti ed indiretti, per le ripercussioni finanziarie che potrebbero aversi, che importerebbero l'esame del disegno stesso in riguardo alla norma costituzionale circa gli oneri finanziari (articolo 81 della Costituzione).

In verità, si tratta di un rilievo di carattere pregiudiziale, di cui volutamente accenno, alla fine, dopo che ho cercato di mettere in evidenza come il provvedimento in esame importerebbe la revisione della posizione di parecchie centinaia di ufficiali ai fini della ricostruzione della carriera. Da ciò conseguono oneri finanziari di non lieve entità, comunque non determinabili senza l'accertamento delle singole posizioni, agli effetti sia delle promozioni accelerate, sia della pensione, sia dello stipendio. Di tali oneri, come ha osservato la Commissione finanze e tesoro, chiamata ad esprimere il suo giudizio sulle conseguenze finanziarie del disegno di legge, manca l'indicazione dei mezzi finanziari di copertura di detta spesa, come richiede il citato articolo 81 della Costituzione, nè ritiene la Commissione stessa possa farsi rientrare la spesa, data la sua entità, nei normali capitoli di bilancio già stabiliti.

9. Le considerazioni svolte mi esimono dal prendere in esame il disegno di legge nella sua dizione letterale, là dove si afferma che la modificazione riguarda le disposizioni di « eventuali » altre leggi comunque in contrasto con le disposizioni di cui al disegno di legge in oggetto. Penso che la « eventualità » sia sempre da respingersi circa la esistenza di altre leggi, dacchè obbligo del legislatore ritengo sia quello di escludere il dubbio sulla esistenza o meno di altre leggi, essendo ovvio che nella formulazione di una norma si tengano presenti tutte quelle con le quali essa può avere attinenza, sia pure richiamandole genericamente.

Riassumendo, esprimo il parere che ragioni giuridiche e pratiche, tecniche e morali, in ossequio a princìpi inderogabili di diritto, e per rispetto a diritti di terzi, consigliano che il disegno di legge non sia da approvarsi.

GRANZOTTO BASSO, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Le disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 378, e della legge 11 dicembre 1952, n. 2988, hanno effetto dal 1° febbraio 1939.

In tal senso devono intendersi modificate le disposizioni contenute nella legge 9 maggio 1940, n. 370, e quelle di eventuali altre leggi comunque in contrasto con la disposizione di cui alla presente legge.

Art. 2.

Le disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 dicembre 1946, n. 654, ratificato con la legge 28 dicembre 1952, n. 4417, hanno effetto dal 1° febbraio 1939.

Con effetto dalla stessa data, gli ufficiali della Guardia di finanza, cui sia stato conferito l'avanzamento straordinario per meriti eccezionali, ai sensi dell'articolo 134 della legge 7 giugno 1934, n. 899, quale risulta sostituito dall'articolo 9 del regio decreto-legge 16 febbraio 1939, n. 321, acquistando titolo all'avanzamento stesso dalla data conclusiva della azione o delle azioni di guerra, alla cui preparazione o svolgimento dettero contributo.

Art. 3.

I provvedimenti conseguenti all'applicazione della presente legge non comportano corresponsione di assegni arretrati.