



Concessione di una promozione a titolo onorifico ai militari profughi per l'applicazione del trattato di pace del 1947

A.C. 2955

Dossier n° 515 - Schede di lettura
30 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2955
Titolo:	Concessione di una promozione a titolo onorifico ai militari delle Forze armate e dei Corpi di polizia a ordinamento militare profughi a seguito dell'applicazione del trattato di pace fr...Italia e le Potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Occhionero
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	17 marzo 2021
assegnazione:	27 aprile 2021
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, III Affari Esteri, V Bilancio e Tesoro e XI Lavoro

Contenuto

La proposta di legge in esame, composta da quattro articoli, prevede il conferimento di una promozione a titolo onorifico ai **militari di tutti i corpi e ruoli delle Forze armate e dei Corpi di polizia** a ordinamento militare, in posizione di riserva o in congedo assoluto, **profughi dai territori** sui quali, in seguito al **Trattato di pace del 1947**, è cessata la sovranità dello Stato italiano.

La promozione è conferita anche nel caso in cui i candidati alla promozione onorifica ricoprano una posizione di vertice all'interno del proprio ruolo, con l'unica eccezione dei generali di corpo d'armata e gradi corrispondenti.

In relazione alla proposta di legge in esame si segnala che la medesima presenta contenuto analogo alla proposta di legge Vilecco Calipari A.C 4994, esaminata in sede referente dalla Commissione difesa della Camera dei deputati **nella XVI legislatura**. Il relativo *iter* parlamentare è consultabile [qui](#)

In relazione alla platea dei possibili beneficiari del riconoscimento onorifico, nel corso del richiamato *iter* parlamentare della proposta di legge A.C. 4994 era emerso che le classi potenzialmente interessate erano orientativamente quelle comprese **tra il 1926 e il 1947**, non beneficiarie di altre promozioni a titolo onorifico (cfr. [seduta della Commissione difesa del 18 luglio 2012](#)).

[Precedenti parlamentari](#)

Le problematiche del confine orientale italiano: quadro storico

Le problematiche del confine orientale italiano traggono origine dalle conseguenze del secondo conflitto mondiale: in base al Trattato di pace del 1947, il confine italiano veniva infatti retrocesso in direzione occidentale, in favore della Jugoslavia, che aveva subito l'aggressione nazifascista e figurava in quel momento tra i vincitori, grazie anche all'appoggio sovietico e al movimento di resistenza guidato da Tito.

In particolare, l'art. 19 del Trattato di pace stabiliva che i cittadini italiani che al 10 giugno 1940 (data dell'ingresso dell'Italia nella II Guerra Mondiale) erano domiciliati nei territori ora passati alla Jugoslavia, ossia l'Istria, Fiume, Zara e parte del Friuli, avrebbero dovuto optare, entro un anno, tra la cittadinanza jugoslava e quella italiana, con l'obbligo, nel secondo caso, di trasferirsi in Italia.

Peraltro l'art. 21 dello stesso Trattato prevedeva la costituzione del Territorio Libero di Trieste

(TLT), a cavallo del confine tra i due Stati. Tuttavia tale entità territoriale non vide mai la luce, poiché le Parti non trovarono l'accordo sulla designazione del Governatore che avrebbe dovuto amministrare quella zona. Venne quindi preferita una soluzione di compromesso, con la suddivisione del Territorio in due zone: la zona A, comprendente Trieste ed il territorio italiano circostante, sotto l'amministrazione alleata e la zona B, comprendente i distretti di Capodistria (Slovenia) e Buie (Croazia) in territorio jugoslavo, sotto la sovranità della Jugoslavia. Con il Memorandum d'intesa firmato a Londra il 5 ottobre 1954 si determinò infine il passaggio della zona A, sotto amministrazione alleata, all'amministrazione italiana. Tale demarcazione dei confini divenne poi definitiva con gli Accordi italo-jugoslavi di Osimo del 10 novembre 1975.

Le vicende del confine orientale, anche in ragione degli eventi tragici connessi al periodo dell'occupazione da parte dei partigiani jugoslavi di parti del territorio italiano (1943-1947), videro complessivamente circa 300 mila italiani abbandonare i territori passati sotto sovranità jugoslava. D'altro canto, una consistente minoranza italiana venne a trovarsi, dopo gli accordi di pace, a risiedere in territorio jugoslavo, ripartita tra le due entità federate croata e slovena. Il mutamento degli assetti geopolitici conseguenti alla caduta del Muro di Berlino 1989 ha travolto anche l'insieme di Stati ed etnie che componevano la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia: la spinta delle varie nazionalità ha condotto la Croazia e la Slovenia alla dichiarazione d'indipendenza. Per effetto di questi cambiamenti la penisola istriana e la minoranza italiana sono state divise dal nuovo confine sul fiume Dragogna: la minoranza italiana a seguito della nascita dei due nuovi Stati è stata divisa in due componenti, una, numericamente più esigua, in Slovenia, e l'altra, più cospicua, nel territorio croato dell'Istria, del Quarnero e della Dalmazia. Le problematiche derivanti all'Italia dalle vicende accennate si articolano dunque, da un lato, nel rapporto con l'esodo giuliano e lo stabilirsi di tanti italiani d'Istria e della Venezia Giulia nelle diverse Regioni italiane e nel resto del mondo e, dall'altro lato, nella tutela e sostegno delle minoranze italiane in Slovenia e Croazia.

Per quanto riguarda i **presupposti** per il riconoscimento della promozione in questione, la proposta di legge in esame fa riferimento, in primo luogo, al fatto che la persona interessata abbia già usufruito dei **benefici di cui alla legge 24 maggio 1970, n. 336**.

Al riguardo si ricorda che la legge ha previsto una serie di agevolazioni, economiche e previdenziali, a favore dei «**profughi per l'applicazione del trattato di pace e categorie equiparate**» (ex combattenti, partigiani, mutilati ed invalidi di guerra, vittime civili di guerra, orfani, vedove di guerre, o per causa di guerra), indicando esplicitamente come destinatari i dipendenti civili dello Stato e di enti pubblici. Tuttavia essa **è stata estesa** dall'articolo 5 della legge n. 824 del 1971, in quanto applicabile e con le stesse decorrenze, **agli ufficiali, sottufficiali e militari di truppa delle Forze armate** e dei corpi di polizia in servizio permanente o continuativo.

I benefici previsti dalla legge n. 336 del 1970

La legge n. 336 del 1970 (*Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed Enti pubblici ex combattenti ed assimilati*) ha previsto una serie di agevolazioni, economiche e previdenziali, in favore dei dipendenti civili dello Stato e di enti pubblici, ex combattenti, partigiani, mutilati ed invalidi di guerra, vittime civili di guerra, orfani, vedove di guerre, o per causa di guerra, profughi per l'applicazione del trattato di pace e categorie equiparate, che consistono:

- nella valutazione, dietro richiesta da effettuarsi una sola volta nella carriera di appartenenza, di due anni o, se più favorevole, nel computo delle campagne di guerra e del periodo trascorso in prigionia, in internamento, per ricovero in luoghi di cura e in licenza di convalida per ferite o infermità contratte presso reparti combattenti o in prigionia di guerra o internamento, ai fini dell'attribuzione degli aumenti periodici e del conferimento della successiva classe di stipendio, paga o retribuzione (art. 1);
- nella attribuzione, all'atto della cessazione dal servizio per qualsiasi causa, ai soli fini della liquidazione della pensione e della indennità di buonuscita e di previdenza, di tre aumenti periodici di stipendio, paga o retribuzione o, se più favorevole, di un aumento periodico per ogni anno o frazione, superiore a sei mesi di servizio militare prestato in territorio dichiarato in stato di guerra, trascorso in prigionia e in internamento, in luoghi di cura e in licenza di convalida per ferite o infermità contratte presso reparti combattenti, in prigionia e in internamento. Agli stessi dipendenti, a seguito di loro specifica richiesta o a seguito di richiesta degli eredi aventi diritto a pensione di reversibilità, va conferita, anziché l'attribuzione degli aumenti periodici di stipendio richiamati in precedenza, la qualifica o classe di stipendio, paga o retribuzione immediatamente superiore a quella posseduta. (art. 2);
- nella concessione, al personale collocato a riposo, sia ai fini del compimento dell'anzianità necessaria per conseguire il diritto a pensione, sia ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di buonuscita o di previdenza, di un aumento di servizio di sette anni o di dieci anni, in caso di mutilati o invalidi di guerra o vittime civili di guerra. Ai predetti fini si fa

riferimento allo stipendio in godimento a seguito dell'applicazione dei precedenti articoli (art. 3).

L'**articolo 2** individua, poi, ulteriori requisiti necessari per il conferimento del grado onorifico : a) non aver usufruito di altre promozioni a titolo onorifico b) non aver riportato in tutti gli anni di servizio la qualifica di "inferiore alla media" o "insufficiente", né giudizi di inidoneità all'avanzamento; b) non essere stati condannati con sentenze passate in giudicato per delitti non colposi c).

In ordine agli **effetti giuridici** derivanti dalla promozione, il passaggio di grado ha esclusivamente **valore onorifico**. La proposta di legge (**art. 3**, comma 2) precisa, infatti, che la promozione non produce effetti sul trattamento di quiescenza e non determina effetti economici o retributivi.

Requisiti
necessari per il
conferimento
del grado
onorifico

Promozioni a titolo onorifico

Disposizioni in materia di riconoscimento di titoli onorifici in capo a cittadini italiani **ex combattenti del secondo conflitto mondiale** sono contenute in diverse leggi della Repubblica.

In primo luogo la legge 18 dicembre **1973, n. 858** ha riconosciuto il **titolo di guardiamarina ai cittadini italiani** che, pur avendo frequentato fino alla data dell'8 settembre 1943 il nono corso preliminare navale per la nomina ad ufficiale di complemento nella Marina militare, **non conseguirono il grado di ufficiale nelle Forze armate** a causa degli avvenimenti seguiti alla data citata. L'articolo 1 della legge n. 858 prevedeva che, qualora i soggetti interessati avessero superato il limite di età fissato per la permanenza nei rispettivi ruoli, la qualifica fosse attribuita nella riserva di complemento. Oltre a disciplinare il procedimento per il conferimento della nomina, la legge n. 858 del 1973, all'art. 3, disponeva che il riconoscimento del grado di guardiamarina ai suddetti soggetti non avrebbe comportato alcun diritto di carattere finanziario per il periodo precedente l'entrata in vigore della legge stessa.

Successivamente la **legge 8 agosto 1980, n. 434** ha dettato disposizioni in materia di "Valutazione a titolo onorifico delle funzioni di comando riconosciute agli **ex combattenti che hanno partecipato alla guerra di liberazione** in Italia e all'estero nelle unità partigiane o nelle formazioni regolari delle Forze armate". Le disposizioni recate dalla legge n. 434 del 1980 furono successivamente estese dalla legge 6 novembre 1990, n. 323 ad altre categorie di combattenti e agli internati militari in Germania.

Con **legge 6 novembre 1990, n. 325** - successivamente modificata dalla legge 23 dicembre 1993, n. 577 - è stata, inoltre, prevista, l'attribuzione di una promozione a titolo onorifico in favore di cittadini italiani che avevano partecipato in qualità di ufficiali, sottufficiali, graduati o militari di truppa ad operazioni di guerra durante il secondo conflitto mondiale, purché riconosciuti come **ex combattenti**.

Infine la **legge 31 gennaio 1992, n. 159** ha disciplinato l'attribuzione della promozione a sottotenente a titolo onorifico in favore degli ex sergenti allievi ufficiali di complemento del secondo conflitto mondiale. La legge fa riferimento ai cittadini italiani che parteciparono in qualità di "sergenti allievi ufficiali di complemento" ad **operazioni di guerra durante il secondo il conflitto mondiale** per un periodo non inferiore a tre mesi, senza ottenere la nomina ad ufficiali di complemento a causa dei fatti accaduti dopo l'8 settembre 1943. Il periodo minimo di tre mesi non era richiesto per i caduti o dispersi in combattimento, per i decorati al valor militare e per i titolari di croce al merito di guerra, per i mutilati, invalidi e feriti per causa di servizio militare connesso con i fatti citati, e per gli ex prigionieri internati in campo di concentramento. La legge n. 159/1992 disponeva che le promozioni conferite non modificavano eventuali trattamenti economici comunque goduti dagli interessati in seguito agli avvenimenti successivi all'8 settembre 1943.

Più in generale, **promozioni a titolo onorifico non collegate alla qualifica di ex combattente**, erano state disposte con la **legge 15 marzo 2002, n. 37** che aveva conferito, a titolo onorifico, il grado superiore a **46 paracadutisti della «Folgore» caduti nelle acque della Meloria** il 9 novembre 1971, mentre, in precedenza, con la **legge 16 maggio 1977, n. 228**, era stato disposto il conferimento del grado di aspirante guardiamarina a 38 allievi dell'Accademia navale deceduti in un incidente di volo. Tale legge fu modificata con successivo intervento - legge 26 ottobre 1979, n. 560, - che conferiva alle 38 vittime il grado di guardiamarina del Corpo di stato maggiore del servizio permanente effettivo. In tal modo veniva consentita la liquidazione ai familiari dell'equo indennizzo ai sensi della legge 23 dicembre 1970, n. 1094.

Si ricorda, inoltre, che la **legge 18 marzo 1968, n. 263** (Riconoscimento in favore dei partecipanti alla guerra 1914-18 e alle guerre precedenti), emanata in occasione del cinquantennale della fine della prima guerra mondiale, ha stabilito l'istituzione di un nuovo **ordine onorifico, l'Ordine di Vittorio Veneto**. Tale onorificenza è stata conferita ai combattenti della guerra 1914-18 decorati della croce al merito di guerra o che si siano trovati nelle condizioni per avere titolo a tale decorazione. Il conferimento dell'onorificenza, mediante decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro della difesa, ha comportato la concessione delle insegne dell'Ordine di Vittorio Veneto nonché di un assegno annuo vitalizio (inizialmente fissato a lire 60.000, successivamente elevato fino a lire 150.000). La medesima legge n. 263 del 1968 ha, inoltre, stabilito la concessione di una medaglia ricordo in oro a tutti coloro che hanno prestato

Promozioni a
titolo onorifico
non collegate
alla qualifica di
ex combattente

servizio militare per almeno sei mesi nelle Forze armate italiane durante la guerra 1914-18.

Da ultimo, l'articolo 1630 del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) fissa il principio generale in forza del quale "**non sono concessi gradi onorari, né cambi di categoria**".

A sua volta l'articolo 1084-*bis* del Codice dell'ordinamento militare, inserito dall'[art. 1, comma 1, lett. l\), del D.Lgs. n. 94 del 2017](#), ha attribuito, dal 1° gennaio 2015 ed in presenza di determinati requisiti, la promozione ad anzianità al grado superiore ai militari in servizio permanente, che nell'ultimo quinquennio abbiano prestato servizio senza demerito. La promozione decorre dalla data di cessazione dal servizio.

L'**articolo 2** individua ulteriori requisiti necessari per il conferimento del grado onorifico : a) non aver usufruito di altre promozioni a titolo onorifico b) non aver riportato in tutti gli anni di servizio la qualifica di "inferiore alla media" o "insufficiente", né giudizi di inidoneità all'avanzamento; b) non essere stati condannati con sentenze passate in giudicato per delitti non colposi c).

Requisiti necessari per il conferimento del grado onorifico

In ordine agli **effetti giuridici** derivanti dalla promozione, il passaggio di grado ha esclusivamente **valore onorifico**.

La proposta di legge (**art. 3**, comma 2) precisa, infatti, che la promozione non produce effetti sul trattamento di quiescenza e non determina effetti economici o retributivi.

Per quanto concerne il **procedimento di emanazione del provvedimento di concessione della promozione a titolo onorifico**, la proposta di legge dispone che il beneficio è accordato con **decreto del Ministro della difesa**, su **domanda** dei soggetti interessati, da presentare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Il procedimento per il riconoscimento della promozione a titolo onorifico

Al riguardo, si osserva che ai sensi dell'articolo 1070 del codice dell'ordinamento militare, la promozione è disposta con decreto del Presidente della Repubblica per gli ufficiali di grado non inferiore a generale di brigata e gradi corrispondenti e, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, per i generali di corpo d'armata e gradi corrispondenti. Per i rimanenti gradi si provvede con decreto ministeriale.

Rispetto a tale normativa, la proposta di legge in esame apporta una deroga nella misura in cui prevede che il conferimento della promozione a titolo onorifico avvenga unicamente con decreto del ministro della difesa anche nel caso in cui la promozione riguardi gli ufficiali di grado non inferiore a generale di brigata (ad eccezione dei generali di corpo d'armata e gradi corrispondenti esclusi dal beneficio in esame dal comma 2 dell'articolo 1 della proposta di legge).

Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Guardia di Finanza
Generale - Ammiraglio (<i>Capo di Stato Maggiore della Difesa</i>)				-
Generale di Corpo d'Armata con Incarichi Speciali (<i>Capo di Stato Maggiore dell'Esercito</i>)	Ammiraglio di Squadra con Incarichi Speciali (<i>Capo di Stato Maggiore della Marina</i>)	Generale di Squadra Aerea con Incarichi Speciali (<i>Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica</i>)	Generale di Corpo d'Armata con Incarichi Speciali (<i>Comandante Generale</i>)	Generale di Corpo d'Armata con Incarichi Speciali (<i>Comandante Generale</i>)
Generale di Corpo d'Armata / Tenente Generale	Ammiraglio di Squadra / Ammiraglio Ispettore Capo	Generale di Squadra Aerea / Generale Ispettore Capo	Generale di Corpo d'Armata	Generale di Corpo d'Armata
Generale di Divisione / Maggior Generale	Ammiraglio di Divisione / Ammiraglio Ispettore	Generale di Divisione Aerea / Generale Ispettore	Generale di Divisione	Generale di Divisione
Generale di Brigata / Brigadier Generale	Contrammiraglio	Generale di Brigata Aerea / Brigadier Generale	Generale di Brigata	Generale di Brigata

L'**articolo 4** precisa, in particolare, che la domanda dell'interessato dovrà essere accompagnata da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale egli dichiara il possesso dei requisiti previsti dalla legge. A sua volta, il Ministro della difesa, conclusa positivamente la valutazione dei requisiti richiesti, secondo le procedure previste codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) per il giudizio di avanzamento e la relativa promozione del personale militare, dovrà provvedere alla concessione della promozione, con proprio decreto, da adottare entro tre mesi dalla ricezione della domanda.

[Procedimento per il riconoscimento della promozione a titolo onorifico](#)

Al riguardo, la disposizione in esame, oltre a richiamare le procedure per il giudizio di avanzamento già contemplate dal Codice dell'ordinamento militare, precisa, altresì, che le medesime avranno luogo nell'ambito delle risorse già destinate allo scopo a legislazione vigente, lasciando, quindi, intendere che le procedure di valutazione saranno svolte dalle ordinarie Commissioni di valutazione di cui agli articoli 1030 e seguenti del Codice, senza necessità di prevederne nuovi organismi o configurare oneri aggiuntivi per l'espletamento delle operazioni tecnico-amministrative richieste dal conferimento della promozione a titolo onorifico.

Il complesso delle procedure autoritative e delle operazioni tecnico-amministrative, riguardanti l'avanzamento del personale militare è disciplinato dal libro IV (personale militare) del titolo VII (avanzamento) del codice dell'ordinamento militare.

In particolare, in base all'articolo 1031 del codice dell'ordinamento militare, l'avanzamento dei militari ha luogo per:

- anzianità;
- scelta;
- scelta per esami;
- meriti eccezionali;
- benemeritenze d'istituto.

Le autorità competenti ad esprimere giudizi sull'avanzamento, sono definite nel Capo II, Sezioni I e II del richiamato libro IV.

Con particolare riferimento ai giudizi sull'avanzamento ad anzianità e a scelta degli **ufficiali**, l'articolo 1034 del Codice affida tale compito alle Commissioni di vertice, nei riguardi degli ufficiali aventi grado di generale di divisione e corrispondenti; alle Commissioni superiori di avanzamento, nei riguardi degli ufficiali aventi grado da tenente colonnello a generale di brigata e corrispondenti; alle Commissioni ordinarie di avanzamento nei riguardi degli ufficiali in servizio permanente aventi grado da sottotenente a maggiore e corrispondenti; ai superiori gerarchici per gli ufficiali di complemento.

Per la valutazione ai fini dell'avanzamento ad anzianità e a scelta del **personale appartenente ai ruoli marescialli, ispettori, sergenti, sovrintendenti e volontari** in servizio permanente, e per la compilazione dei relativi quadri, è istituita una **commissione permanente presso ciascuna Forza armata** (art. 1047 del Codice).

Per quanto riguarda, poi, l'avanzamento straordinario per **meriti eccezionali**, questo può aver luogo nei riguardi dell'**ufficiale** che nell'esercizio delle sue attribuzioni ha reso eccezionali servizi alle Forze armate e che ha dimostrato di possedere qualità intellettuali, di cultura e professionali, tali da dare sicuro affidamento di adempiere in modo eminente le funzioni del grado superiore (art. 1061).

L'avanzamento straordinario per **meriti eccezionali** può aver luogo nei riguardi del personale, appartenente ai ruoli dei **marescialli**, degli ispettori, dei sergenti, dei sovrintendenti, dei volontari in servizio permanente e degli appuntati e carabinieri, che nell'esercizio delle proprie attribuzioni ha reso servizi di eccezionale importanza alle Forze armate e che ha dimostrato di possedere qualità intellettuali, di cultura, professionali, così preclare da dare sicuro affidamento di adempiere in modo eminente le funzioni del grado superiore (art. 1062).

Relazioni allegare o richieste

Trattandosi di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, alla medesima è allegata unicamente la relazione illustrativa del provvedimento.

Necessità dell'intervento con legge

In tema di conferimento di gradi a titolo onorifico sussiste l'obbligo di intervento con norma di rango primario in quanto il comma 2 dell'articolo 1630 del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) fissa il principio generale in forza del quale "non sono concessi gradi onorari, né cambi di categoria" (cfr. *infra*).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge A.C. 4994 tratta di materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, comma 2, lettera d) che attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di difesa e Forze armate.