



Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento

A.C. 679

Dossier n° 177 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 febbraio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	679
Titolo:	Disposizioni per la concessione di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	5
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame in Commissione

Contenuto

La proposta di legge in esame, composta da cinque articoli, prevede il conferimento di una promozione a titolo onorifico agli ufficiali provenienti dai corsi allievi ufficiali di complemento.

Come evidenziato nella relazione illustrativa della proposta di legge in esame la figura dell'ufficiale di complemento proveniente dai richiamati corsi rappresenta oggi una figura ormai superata e ciò in quanto successivamente alla sospensione della leva obbligatoria e alla conseguente costituzione di un modello di difesa di tipo professionale non si è più provveduto ad alimentare questa categoria di ufficiali.

Nell'ordinamento giuridico italiano diverse disposizioni normative, particolarmente risalenti nel tempo, hanno previsto promozioni a titolo onorifico in favore di cittadini italiani.

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. 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 con la legge 16 maggio 1977, n. 228 è 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. A sua volta la legge 15 marzo 2002, n. 37 **ha conferito, a titolo onorifico, il grado superiore a 46 paracadutisti della «Folgore»** caduti nelle acque della Meloria il 9 novembre 1971. Ulteriori provvedimenti normativi hanno a loro volta riconosciuto titoli onorifici in capo a cittadini italiani ex combattenti del secondo conflitto mondiale. 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, mentre 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.

Per quanto concerne l'**ambito soggettivo** della proposta di legge e i presupposti per il riconoscimento del beneficio, l'articolo 1 dell'A.C. 679 prevede che la promozione al grado superiore, non oltre il grado massimo stabilito per la categoria, venga conferita agli ufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza i quali:

1. provengano dai regolari **corsi per allievi ufficiali di complemento**;

In via generale si osserva che ai sensi dell'articolo 674 del Codice **la nomina a ufficiale di complemento, senza concorso e in via eccezionale**, può essere conferita ai cittadini italiani in possesso di spiccata professionalità che danno ampio affidamento di prestare opera proficua nelle Forze armate. Può essere conferito **senza concorso il grado di tenente colonnello di complemento o corrispondente** ai cittadini che godono di fama indiscussa in materie attinenti ai servizi delle Forze armate. Per comprovata alta competenza in discipline nautiche, aeronautiche o tecniche, da valutarsi caso per caso, nelle richiamate nomine si può prescindere anche dal prescritto titolo di studio, salvo che per la nomina a ufficiale di complemento nei corpi sanitari o nel comparto sanitario del ruolo tecnico-logistico dell'Arma dei carabinieri. La nomina è conferita previo giudizio della competente commissione ordinaria d'avanzamento, che stabilisce il grado e il ruolo d'assegnazione, sentiti i rispettivi Capi di stato maggiore o Comandante generale. Il medesimo articolo 674 precisa che con decreto del Ministro della difesa sono individuate in relazione alle specifiche esigenze di ciascuna Forza armata: a) le professionalità e i gradi conferibili, ai sensi del presente articolo; b) le procedure da seguirsi; c) gli eventuali ulteriori requisiti per la nomina.

Il successivo articolo 675 disciplina, a sua volta il reclutamento in servizio di prima nomina. Al riguardo, si prevede che il **reclutamento degli ufficiali di complemento** in servizio di prima nomina, in adempimento degli obblighi di leva, avviene esclusivamente nelle ipotesi di ripristino del servizio militare obbligatorio di cui all' articolo 1929, comma 2. Tale disposizione prevede il servizio di leva è ripristinato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, se il personale volontario in servizio è insufficiente e non è possibile colmare le vacanze di organico, in funzione delle predisposizioni di mobilitazione, mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni,

nei seguenti casi:

- a) se è deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione;
- b) se una grave crisi internazionale nella quale l'Italia è coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale giustifica un aumento della consistenza numerica delle Forze armate. I criteri e le modalità per l'arruolamento degli ufficiali di complemento delle Forze armate, sono stabiliti con decreto del Ministro della difesa, il quale deve indicare, in particolare, i titoli di studio richiesti per l'ammissione ai diversi corsi, nonché i requisiti somatico-funzionali e psico-attitudinali necessari anche in relazione agli incarichi da espletare. La durata della ferma di leva per gli ufficiali di complemento di prima nomina è di 14 mesi.

1. abbiano prestato, per fatto militare in ogni tempo, **giuramento di fedeltà** solamente alla Repubblica italiana;
2. **non siano mai transitati nel servizio permanente** effettivo ovvero nel ruolo d'onore o equivalenti;
3. **abbiano aderito**, successivamente alla nomina e **per almeno trenta anni**, anche con discontinuità, **a una o più associazioni** iscritte, alla data di decorrenza della promozione all'albo delle **associazioni fra militari in congedo** e dei pensionati previsto dall'articolo 937 del D.P.R. n. 90 del 2010;
4. **non abbiano conseguito altra promozione** a titolo onorifico in applicazione di altre disposizioni vigenti.

Il richiamato articolo 937 del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare individua i requisiti per l'iscrizione nell'apposito albo delle associazioni fra militari in congedo. A sua volta l'articolo 937 rinvia al successivo articolo 941 che reca un elenco di 51 "associazioni fra militari delle categorie in congedo o pensionati". Si tratta delle seguenti associazioni: Gruppo decorati ordine militare d'Italia; Gruppo medaglie d'oro al valor militare; Associazione nazionale fra mutilati e invalidi di guerra; Associazione italiana ciechi di guerra; Istituto del «Nastro Azzurro» fra combattenti decorati al valor militare; Associazione nazionale combattenti e reduci; Associazione nazionale volontari di guerra; Associazione nazionale combattenti guerra di liberazione inquadrati nei reparti regolari delle Forze armate; Associazione nazionale reduci dalla prigionia, dall'internamento e dalla guerra di liberazione; Associazione nazionale partigiani d'Italia; Federazione italiana volontari della libertà; Federazione italiana associazioni partigiane; Associazione nazionale veterani e reduci garibaldini; Federazione italiana dei combattenti alleati; Associazione nazionale ex internati; Associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra; Associazione nazionale famiglie martiri caduti per la libertà della Patria; Associazione italiana combattenti interalleati; Associazione italiana combattenti volontari antifascisti di Spagna; Unione nazionale italiana reduci di Russia; Consiglio nazionale permanente delle associazioni d'arma; Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia; Associazione nazionale del fante; Associazione nazionale marinai d'Italia; Associazione Arma Aeronautica; Associazione nazionale carabinieri; Associazione nazionale finanzieri d'Italia; Associazione nazionale granatieri di Sardegna; Associazione nazionale bersaglieri; Associazione nazionale alpini; Associazione nazionale carristi d'Italia; Associazione nazionale paracadutisti d'Italia; Associazione lagunari truppe anfibie; Associazione nazionale arma di cavalleria; Associazione nazionale artiglieri d'Italia; Associazione nazionale genieri e trasmettitori d'Italia; Associazione nazionale aviazione dell'Esercito; Associazione nazionale autieri d'Italia; Associazione nazionale commissariato militare; Associazione nazionale amministrazione militare; Associazione nazionale ufficiali tecnici dell'Esercito italiano; Associazione nazionale cappellani militari d'Italia; Associazione nazionale sanità militare italiana; Associazione nazionale ufficiali provenienti dal servizio attivo; Associazione nazionale ufficiali Marina provenienti dal servizio effettivo; Associazione nazionale ufficiali Aeronautica; Associazione nazionale sottufficiali d'Italia; Unione nazionale sottufficiali italiani; Associazione nazionale grandi invalidi militari ed equiparati; Associazione nazionale «Nastro Verde» decorati di Medaglia d'oro mauriziana; Società di mutuo soccorso alpini in

congedo e dei pensionati; Associazioni fra militari delle categorie in congedo o pensionati.

La promozione è riconosciuta una volta collocati nella riserva di complemento a cui i richiamati ufficiali appartengono.

In relazione alla formulazione letterale della norma sembra evincersi che ai fini del riconoscimento del beneficio in esame debbano ricorrere tutti e cinque i requisiti previsti dall'articolo 2 della proposta di legge. Al riguardo, si osserva però che la condizione indicata alla lettera a) appare ricomprendere quella prevista dalla successiva lettera b) e ciò in quanto gli ufficiali provenienti dai regolari corsi per allievi ufficiali di complemento hanno certamente prestato il giuramento militare richiesto dalla successiva lettera b).

In ordine agli **effetti giuridici** derivanti dalla promozione, la proposta di legge dispone che il passaggio di grado abbia esclusivamente valore onorifico. Non ne derivano, pertanto, effetti economici e di status. Si precisa, altresì, che l'attribuzione del nuovo grado non dà diritto, in caso siano previsti diversi limiti di età per la nuova posizione gerarchica, al ricollocamento nella categoria del complemento.

Per quanto riguarda, poi, il **procedimento** per il conferimento della promozione l'articolo 3 della proposta di legge dispone che la domanda dell'interessato, indirizzata ai competenti uffici del Ministero della Difesa, dovrà essere accompagnata da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale egli dichiara il possesso dei requisiti previsti dalla legge. La promozione è disposta con provvedimento del responsabile dell'ufficio che ha in carico il documento matricolare dell'interessato, a cui segue la trascrizione matricolare.

Con riferimento, infine, ai **termini del procedimento** il medesimo articolo 3 precisa che la promozione decorre dalla data di presentazione dell'istanza. Al riguardo, prevede che la durata del procedimento amministrativo, comprensivo della trascrizione matricolare di cui al comma 4 e della comunicazione all'interessato dell'avvenuta promozione, non superi il termine di ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell'istanza.

In relazione al procedimento in esame si osserva che la proposta di legge, non richiamando espressamente gli articoli del Codice dell'ordinamento militare concernente i giudizi di avanzamento, sembra escludere qualsiasi valutazione di idoneità in vista del conferimento del nuovo grado.

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:

1. anzianità;
2. scelta;
3. scelta per esami;
4. meriti eccezionali;
5. 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).

Per quanto concerne, invece, i **costi** che attengono alla procedura volta a conferire il beneficio in esame, l'articolo 4 della proposta di legge attribuisce ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della difesa, il compito di stabilire il costo medio amministrativo della pratica di avanzamento, nonché le modalità di versamento di detto importo da parte dell'interessato. Il costo così determinato dovrà essere aggiornato ogni cinque anni.

La medesima disposizione precisa, altresì, che ai fini del calcolo del costo medio amministrativo della pratica di avanzamento dovranno essere considerati i costi relativi ai controlli sulla veridicità della dichiarazione sostitutiva ai quali dovrà essere sommata una maggiorazione del 10 per cento per il personale addetto agli uffici preposti

all'istruzione delle suddette pratiche. A questo proposito la proposta di legge in esame prevede l'istituzione di un apposito fondo incentivante le cui modalità di utilizzo dovranno essere definite mediante contrattazione decentrata.

In relazione alla disposizione in esame, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, appare opportuno indicare espressamente gli uffici preposti all'istruzione delle pratiche di avanzamento.

L'**articolo 4** prevede, infine, che in caso di mancato accoglimento dell'istanza, l'importo versato dovrà essere restituito entro 24 mesi dalla data di presentazione dell'istanza, ridotto del 50 per cento.

Da ultimo, l'**articolo 5** prevede talune disposizioni di carattere transitorio. In particolare, si dispone che:

- i capitani provvisti della qualifica di primo capitano sono equiparati al grado di maggiore;
- il periodo superiore ai quattro anni trascorso nel grado di sottotenente è utilizzato per il raggiungimento della qualifica maggiore, dietro presentazione di apposita istanza, accompagnata dalla ricevuta del versamento del costo della pratica che l'interessato può presentare in qualsiasi momento ai competenti uffici del Ministero della difesa;
- la promozione al grado superiore o l'attribuzione della qualifica di primo capitano intervenute successivamente alla presentazione dell'istanza per il riconoscimento della promozione danno diritto alla presentazione di una ulteriore istanza per l'attribuzione del nuovo grado a titolo onorifico, che dovrà essere accompagnata da un nuovo versamento.

Relazioni allegare o richieste

Si tratta di una proposta di legge di iniziativa parlamentare corredata, pertanto, della sola relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge A.C. 679 tratta 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.

Si segnala, inoltre, che 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) fa espresso divieto di concedere gradi onorari.

Tale disposizione riproduce analogo principio previsto dall'articolo 4 della legge n. 113 del 1954, abrogato a seguito dell'entrata in vigore del richiamato codice che ne ha recepito il contenuto.

Rispetto degli altri principi costituzionali

La proposta di legge prevede, su istanza dell'interessato e previo versamento di una quota pari ai costi che la pubblica amministrazione deve sostenere nella pratica di avanzamento, una promozione al grado superiore – **a titolo solo onorifico e senza effetti economici** – per **determinati soggetti** (provenienti da regolari corsi per allievi ufficiali di complemento e mai transitati nel servizio permanente effettivo o nel ruolo d'onore o equivalenti) a condizione che abbiano aderito, per almeno 30 anni anche con discontinuità, a una o più associazioni iscritte in un apposito albo tenuto dal ministero della difesa.

La **giurisprudenza costituzionale**, nel declinare il principio in base al quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera diversa situazioni diverse, sulla base dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, ha affermato come "si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non sostanzialmente identiche" (sent. n. 340 del 2004).

In tale occasione, la Corte ha reputato ragionevole, e quindi non discriminatoria, la normativa che richiedeva come requisito di ammissione al corso di preparazione per il conferimento dell'abilitazione alle funzioni di segretario comunale e per la successiva nomina, nella Provincia di Bolzano, l'esser nati in uno dei comuni della provincia medesima, tenuto conto che "il funzionario meglio esplica il suo mandato se più a fondo conosce l'ambiente locale".

La Corte ha altresì affermato che il giudizio relativo al principio di ragionevolezza "lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso **ponderazioni** relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua **insindacabile discrezionalità** rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti".

La Corte ha invece dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni che "in un **percorso privilegiato** per la distribuzione di **contributi in danaro**, hanno posto in essere una prevalenza degli interessi di **taluni soggetti** collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale" (sentenza n. 137 del 2009).

In tale occasione la Corte ha in particolare ritenuto che la disposizione impugnata fosse qualificabile come legge-provvedimento, poiché incideva su **un numero determinato di destinatari ed aveva un contenuto particolare e concreto**, richiedendo, pertanto, uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto il profilo della sua non arbitrarietà. In tale prospettiva, la Corte ha ritenuto che in tal caso vi fosse un contrasto con l'art. 3 Cost., poiché né dal testo né dai lavori preparatori emergeva la *ratio* giustificatrice del caso concreto, non risultando che il Consiglio regionale avesse osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi.

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 4 della proposta di legge attribuisce ad un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della difesa, il compito di stabilire il costo medio amministrativo della pratica di avanzamento, nonché le modalità di versamento di detto importo da parte dell'interessato. Il costo così determinato dovrà essere aggiornato ogni cinque anni. La medesima disposizione precisa, altresì, che ai fini del calcolo del costo medio amministrativo della pratica di avanzamento dovranno essere considerati i costi relativi ai controlli sulla veridicità della dichiarazione sostitutiva ai quali dovrà essere sommata una maggiorazione del 10 per cento per il personale addetto agli uffici preposti all'istruzione delle suddette pratiche.

cost177	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa