

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1513

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ACCAME, COLUCCI, ANIASI

Presentata il 13 marzo 1980

Norme per l'avanzamento degli ufficiali e dei sottufficiali delle forze armate

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il vigente sistema di avanzamento degli ufficiali e dei sottufficiali delle Forze armate è regolato, o piuttosto malregolato, da leggi vecchie di oltre vent'anni, che hanno subito, nel tempo, numerose modifiche frutto di improvvisazioni e di frettolosi raddoppi e che si caratterizzano, in particolare, per la totale discrezionalità nelle scelte lasciate alle Commissioni di avanzamento. Si tratta della legge 12 novembre 1955, numero 1137, per l'avanzamento degli ufficiali e di varie leggi (esempio, regio decreto 18 giugno 1931, n. 914) per i sottufficiali; leggi, che ricalcano procedure e norme già in vigore nelle ex regie Forze armate (leggi nn. 1297 del 1935; 1493 del 1936; 370 del 1940), lasciando arbitri indiscussi dell'avanzamento (sempre concertato in riunioni segrete) i membri delle Commissioni ordinarie e superiori di ogni forza armata. I risultati, specie per quanto attiene gli ufficiali, sono sconcertanti, per i favoritismi e le ingiustizie che mettono

in evidenza. Ne è prova tangibile le centinaia di ricorsi di militari di ogni grado avverso ai giudizi di valutazione deliberati dalle Commissioni, che trovano soddisfazione presso gli organi di giustizia amministrativa.

Ormai con elevata frequenza l'operato delle Commissioni superiori ed ordinarie per l'avanzamento è impugnato davanti al Consiglio di Stato, per vizi di legittimità che di merito, ed il relativo giudizio nella quasi totalità dei casi, dà ragione ai ricorrenti per evidenti violazioni di legge.

È evidente poi che l'accoglimento di questi ricorsi, oltre a determinare la revisione della posizione del proponente o del gruppo dei proponenti, fa sorgere delle situazioni negative di riflesso su tutto il sistema valutativo, con malumori, re- criminationi, incertezze del diritto, sfiducia nella organizzazione.

La presente proposta di legge tende a prevenire il sorgere di questi inconvenienti e vuole introdurre, per la prima volta

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nel settore dell'avanzamento degli ufficiali e sottufficiali in servizio permanente un insieme di procedure che favoriscano il ripristino della scelta comparativa ed eliminino la pratica della cooptazione, riducendo, in sede di valutazione, la possibilità di assegnazione arbitraria di punteggio e nel contempo legando i membri delle commissioni alla osservanza di criteri obiettivi. Questo permetterà la realizzazione di un nuovo sistema di avanzamento che per le sue caratteristiche di obiettività, di trasparenza, di rigosità di metodo, può essere definito « avanzamento in vetrina ».

La soluzione da noi individuata agisce dunque su due direttive: in primo luogo nel senso di legare le Commissioni di avanzamento a precisi criteri di comportamento validi in ogni caso e destinati a durare nel tempo (non quindi variabili di anno in anno a seconda della convenienza dei singoli o di gruppi di pressione); in secondo luogo nel senso di limitare la possibilità di intervento delle Commissioni nel modificare le graduatorie tecniche, cioè quelle stilate, sulla scorta di parametri noti e commisurati alla specifica attività di servizio (qualifiche e/o benemerienze) di militari in valutazione, come specificato in allegato 1.

A corollario di questa azione occorre istituire un « controllo » in seno alle Commissioni di avanzamento, che possa garantire il rispetto dell'applicazione dei criteri prefissati e possa effettuare un primo riscontro di legittimità delle proposte di avanzamento. Tale « controllo » può essere validamente fatto da un esponente degli organi di rappresentanza designato dal Comitato centrale di forza armata, o, nell'attesa della loro preannunciata costituzione, da un magistrato del Consiglio di Stato (1).

Discorso a parte merita il giudizio (qualifica o punteggio), legato ai singoli periodi dell'attività di servizio dei militari in valutazione.

(1) Per i massimi gradi potrebbe prevedersi la presenza del Ministero.

È chiaro che tale giudizio è importantissimo, per determinare la giusta graduatoria di merito comparativo e, quanto più esatta sarà tale valutazione tanto più obiettiva sarà la valutazione finale.

Come noto, l'attuale sistema di valutazione dei singoli periodi di impiego degli ufficiali e dei sottufficiali si è però deteriorato a tal punto da produrre delle situazioni paradossali.

Ad esempio, esaminando le statistiche relative alle qualifiche assegnate, si può rilevare che il 91 per cento dei sottufficiali di certe categorie ha ottenuto la qualifica di « eccellente » e l'8,5 per cento la qualifica di « superiore alla media »; cioè solo lo 0,5 per cento di quei sottufficiali è nella media.

Questo non ci impressionerebbe se anche le altre categorie non avessero qualifiche pressoché analoghe.

Da ciò si deduce, quanto meno, che il significato dei termini è stato stravolto e che forse è stato dimenticato lo scopo di questi giudizi, i quali debbono ovviamente portare ad una appropriata diversificazione degli uomini e permettere la selezione dei più meritevoli.

Dunque occorre anche modificare il sistema di valutazione del personale affinché corrisponda maggiormente a criteri di obiettività e selettività.

A tal fine si propone:

passare dalle qualifiche (eccellente, superiore alla media, nella media, inferiore alla media, insufficiente), a un punteggio espresso da uno a cento che permetta una maggiore gradualità sia per le singole voci delle qualità considerate, che per il giudizio globale del singolo;

separare il compilatore delle note di qualifica dall'influenza dei « precedenti »;

rapportare il giudizio del singolo valutatore, attraverso i moderni sistemi di elaborazione automatica dei dati, all'« universo » dei valutatori;

introdurre un « peso » in relazione allo specifico impiego;

introdurre un « peso » in relazione a precisati profili di carriera.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nell'allegato 2 è schematicamente illustrato il nuovo sistema di valutazione di periodo.

Il discorso è molto ampio. Approfondirlo ci porterebbe lontano. Ci indurrebbe per esempio a connettere il problema delle valutazioni per l'avanzamento con quello delicato della scelta dei vertici militari. A tal proposito appare quanto mai opportuno che la designazione del vertice di forza armata non debba essere effettuata su una ristretta rosa di nomi predisposti da mani abili, ma allargata a tutti gli ufficiali con il grado di generale o ammiraglio; ciò allo scopo di evitare scelte obbligate, sia fra uomini tipo De Lorenzo, notoriamente versatili nell'ordire trame o disegni, sia fra militari tanto legati al mondo industriale da poter occupare poltrone presidenziali di aziende immediatamente dopo aver lasciato la divisa.

In questo campo il Parlamento non può essere semplice spettatore; dovrebbe stabilire dei criteri, che siano di guida al Governo, per la selezione e la designazione delle personalità da porre ai vertici militari, sia per garantirsi da ogni pericolo golpista, che per spezzare il triste connubio industria-forze armate (affare tipo Lockheed).

Attraverso le argomentazioni svolte è già chiaro a tutti che la situazione delle valutazioni del personale militare non ammette dilazioni di intervento.

Occorre subito raddrizzare le storture più evidenti e colmare le lacune più macroscopiche, rendendo significativi e veri-

tieri i giudizi (punteggi) assegnati di volta in volta per ciascun periodo di impiego e disinquinando il settore dell'avanzamento con precise norme di comportamento e con un « controllo » esterno.

Proprio su questo ultimo punto fissiamo la nostra attenzione e puntiamo il bisturi.

La presente proposta si compone di soli tre articoli.

Con l'articolo 1 si inserisce all'interno delle Commissioni superiori ed ordinarie di avanzamento dei militari un nuovo componente, un membro di diversa estrazione, che può efficacemente garantire il rispetto dei principi prefissati durante la valutazione comparativa. Con gli articoli 2 (per gli ufficiali) e 3 (per i sottufficiali), si fissano delle modalità di comportamento delle Commissioni per limitare la loro discrezionalità di giudizio al fine di rendere meno nebulose le alchimie che hanno portato nel passato a sconvolgimenti non chiari o immotivati delle graduatorie esistenti prima della valutazione.

Noi siamo convinti che con questi accorgimenti gran parte delle incongruenze e delle ingiustizie, a cui oggi assistiamo, saranno eliminate.

Riteniamo pertanto che gli onorevoli colleghi, comprendendo l'importanza di restituire chiarezza in un settore pieno di ombre e tranquillità nelle file dei militari, vorranno dare la loro approvazione a questa proposta di legge, che segna il punto di avvio di un cammino nella linearità e nella giustizia.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

In tutte le Commissioni superiori ed ordinarie di avanzamento per ufficiali e sottufficiali delle Forze armate deve essere incluso un esponente degli organi di rappresentanza, designato dal comitato centrale di forza armata; fino a quando questi ultimi non siano legittimamente costituiti, le Commissioni saranno integrate da un magistrato del Consiglio di Stato designato dal Ministro della difesa su proposta del Presidente del Consiglio di Stato.

ART. 2.

L'articolo 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, è sostituito dal seguente:

« Per l'assegnazione del punto di merito di cui al secondo comma dell'articolo 25 si provvede dapprima alla compilazione e pubblicazione della graduatoria tecnica secondo le modalità specificate nell'allegato 1; successivamente dopo almeno trenta giorni, la commissione si riunisce per l'assegnazione del punto di merito definitivo con l'osservanza delle norme che seguono. La Commissione può portare variazioni alla graduatoria tecnica purché esse siano giustificate da precise causali.

Le scelte dovranno essere effettuate sempre per merito comparativo.

Quando il giudizio riguardi ufficiali aventi grado non superiore a colonnello o corrispondente ogni componente della Commissione assegna all'ufficiale un punto da uno a trenta per ciascun complesso di elementi di cui alle seguenti lettere:

a) qualità morali di carattere e fisiche;

b) benemerienze di guerra e comportamento in guerra e qualità professionali dimostrate durante la carriera, special-

mente nel grado rivestito, con particolare riguardo all'esercizio del comando e delle attribuzioni specifiche, al servizio prestato presso reparti o in imbarco;

c) doti intellettuali e di cultura, con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, esperimenti.

Le somme dei punti assegnati per ciascun complesso di elementi di cui alle lettere a), b) e c) sono divise per il numero dei votanti, e i relativi quozienti calcolati al centesimo, sono sommati tra di loro. Il totale così ottenuto è quindi diviso per tre, calcolando il quoziente al centesimo. Detto quoziente costituisce il punto di merito attribuito all'ufficiale dalla Commissione. Quando il giudizio riguardi ufficiali aventi grado di generale di divisione e di brigata o ufficiali di grado corrispondente, ogni componente della commissione assegna all'ufficiale un punto da uno a trenta in relazione agli elementi indicati nelle precedenti lettere a), b) e c), considerati nel loro insieme; la somma dei punti così assegnati è divisa per il numero dei votanti, calcolando il quoziente al centesimo. Detto quoziente costituisce il punto di merito attribuito all'ufficiale della Commissione ».

ART. 3.

Tutte le disposizioni di legge o di regolamento relative al funzionamento delle Commissioni di avanzamento per i sottufficiali delle Forze armate sono modificate in modo da permettere l'applicazione delle norme di cui ai successivi commi.

La Commissione attribuisce a ciascun sottufficiale da essa giudicato idoneo un punto di merito per l'avanzamento al grado superiore.

A tal fine si provvede dapprima alla compilazione e pubblicazione della graduatoria tecnica secondo le modalità specificate nell'allegato 1; successivamente, dopo almeno 30 giorni, la Commissione si riunisce per l'assegnazione del punto di merito definitivo con l'osservanza delle nor-

me che seguono. La Commissione può apportare variazioni alla graduatoria tecnica purché esse siano giustificate da precise causali.

Le scelte dovranno essere effettuate sempre per merito comparativo.

Ogni componente della Commissione assegna al sottufficiale un punto da uno a trenta per ciascun complesso di elementi di cui alle seguenti lettere:

a) qualità morali, di carattere e fisiche;

b) benemerienze di guerra e comportamento in guerra e qualità professionali dimostrate durante la carriera, specialmente nel grado rivestito con particolare riguardo al servizio prestato presso reparti o in imbarco;

c) doti intellettuali e di cultura, con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, esperimenti.

Le somme dei punti assegnati per ciascun complesso di elementi di cui alle lettere a), b) e c) sono divise per il numero dei votanti, e i relativi quozienti, calcolati al centesimo, sono sommati tra di loro. Il totale così ottenuto è quindi diviso per tre, calcolando il quoziente al centesimo. Detto quoziente costituisce il punto di merito attribuito al sottufficiale dalla Commissione.

ALLEGATO 1

GRADUATORIA TECNICA

La graduatoria tecnica viene compilata attribuendo ad ogni militare un punteggio complessivo di merito che è la somma dei punti di merito parziali assegnati a specifici titoli (di servizio, di cultura) in possesso del militare all'atto della formazione dei quadri di avanzamento, sulla base della tabella che segue:

Titoli di servizio	Punti calcolati al centesimo
—	—
a) Servizio prestato dall'ultima valutazione per merito comparativo:	
per la qualifica « eccellente » (o punteggio corrispondente)	30
per la qualifica « superiore alla media » (o punteggio corrispondente)	24
per la qualifica « nella media » (o punteggio corrispondente)	18
per la qualifica « inferiore alla media » (o punteggio corrispondente)	12
per la qualifica « insufficiente » (o punteggio corrispondente)	6
Il valutando che avrà ottenuto qualifiche diverse nel periodo considerato, riceverà un punteggio proporzionale alla durata della qualifica rispetto all'intero periodo (esempio, per un periodo di 3 anni, 1 anno di eccellente - 2 anni di superiore alla media equivale a 26).	
b) Servizio prestato nell'assolvimento di funzioni previste per il grado superiore:	
per ogni anno	2
c) Servizio prestato in reparti operativi o a bordo:	
per ogni anno oltre il minimo richiesto	1
d) Riconoscimenti:	
per encomio semplice	2
per encomio solenne	6

Segue: ALLEGATO 1

Titoli di servizio	Punti calcolati al centesimo
—	—
e) Punizioni:	
sala punizione semplice (minimo 5 giorni, per ogni giorno)	0,20
sala punizione rigore (per ogni giorno	0,50
rimprovero solenne	6
f) Benemerienze:	
per servizio prestato in guerra o prigionia (per ogni anno)	2
per invalidità di guerra o di servizio (sino alla quarta categoria)	4
per medaglia d'oro al valore militare	15
per medaglia d'oro al valore civile	10
per medaglia d'argento al valore militare o civile	7
per medaglia di bronzo al valore militare o civile	3
Croce al valor militare	2
Croce al merito di guerra	1
attività sportive (affermazioni nazionali)	1
attività sportive (affermazioni internazionali)	2
1) Corsi significativi (per ogni corso)	2
2) Diploma di laurea	8
3) Libera docenza	4
4) Pubblicazione significativa	1
5) Conoscenza lingua estera	2
6) Diploma di scuola media superiore (per sottufficiali)	5

ALLEGATO 2.

SISTEMA OTTIMALE DI VALUTAZIONE DI PERIODO

Per ogni periodo di servizio ciascun militare riceve una valutazione espressa con un punteggio da uno a cento.

All'atto della compilazione delle « note » per la valutazione di periodo, il compilatore giudica senza il conforto dei « precedenti » e dà, per ogni singola voce del questionario, un punteggio da uno a cento. Le note sono poi inviate al centro di elaborazione del Ministero, che sulla base di comportamenti iterativi di ogni singolo compilatore, « sterilizza » il giudizio dai fattori devianti (in sostanza tiene conto del fatto che uno sia « sempre » troppo magnanimo o al contrario sia « sempre » troppo rigido per certe voci o nell'insieme). Tale valutazione viene successivamente « corretta » (cioè rivalutata o svalutata) in funzione dello specifico impiego ed infine verificata in relazione a determinati profili di carriera (penalizzazione nel caso di mancanza di incarichi qualificanti, incentivi in caso contrario).

Il punteggio fornito dal computer rappresenta la valutazione oggettivizzata, al massimo grado possibile degli attuali ritrovati tecnici e valorizzata per l'impiego specifico e/o l'iter di carriera.

Schema a blocchi del sistema.

