

MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO: UNA LEGGE QUADRO

Un riferimento unico per i contingenti militari italiani coinvolti in missioni internazionali. Una **disciplina quadro che ne regoli le procedure istituzionali e il trattamento economico del personale, con l'obiettivo di snellire il lavoro parlamentare e concentrarlo sugli aspetti politici e strategici delle missioni.**

Si tratta di una legge storica, come ha riferito in Aula il relatore Andrea Manciuoli (PD) durante la discussione generale, frutto di un lungo e articolato lavoro parlamentare. Nel nostro ordinamento **non esisteva una disciplina di carattere generale** che, da un lato, regolasse le procedure relative alla deliberazione e all'autorizzazione di tali missioni e, dall'altro, fornisse una cornice legislativa stabile e uniforme da applicare in tutti gli scenari internazionali. Aspetti che fino ad oggi sono stati gestiti, di volta in volta, con provvedimenti singoli e dalla efficacia limitata nel tempo: misure che necessitavano di essere continuamente reiterate, rendendo più complicata l'armonizzazione del coordinamento operativo e normativo.

È di qui maturata la necessità di dare vita a procedure più rapide e snelle, e a **norme capaci di offrire punti solidi di riferimento** sia sul piano del rispetto del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, sia su quello dei delicati profili di natura giuridica ed economica che riguardano il personale militare e civile coinvolto.

Con questo provvedimento, finalmente si razionalizzano e uniformano il **trattamento economico, la normativa applicabile al personale, sia relativa a profili amministrativi che a quelli penali**, e si riordinano le disposizioni altrimenti sparse nei vari decreti di rifinanziamento.

Si è così realizzato uno strumento legislativo capace di offrire una **cornice normativa certa e unitaria per l'invio dei contingenti**, sia nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace (*peace keeping*), sia nell'ambito di operazioni di conseguimento della pace (*peace enforcing*). La legge quadro in questo senso costituisce un vero e proprio salto di qualità nella *governance* della nostra politica estera e di difesa.

Uno strumento atteso da quattro legislature, ideato e maturato in sede squisitamente parlamentare, con la fusione in un testo unificato di quattro progetti di legge, e un approfondito lavoro di analisi nelle aule delle Commissioni Esteri e Difesa.

Il testo unificato riguarda il personale delle Forze armate, ma anche le Forze di polizia ad ordinamento militare e civile, e i contingenti integrati in missioni Onu o in altre missioni coordinate da organizzazioni internazionali a cui l'Italia aderisce. **La legge quadro si applicherà anche alle «missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari».**

UN PROVVEDIMENTO ATTESO DA QUINDICI ANNI

L'importanza della cooperazione internazionale nelle missioni di *peace-keeping*, *peace-making* e *peace-enforcement* si è andata affermando soprattutto negli ultimi venti anni. Lo spartiacque può essere considerato la prima guerra del Golfo che

vide operare, sotto l'egida di una risoluzione Onu, una coalizione di 34 nazioni, tra cui l'Italia, guidata dagli Stati Uniti. Da allora, a causa di contesti internazionali sempre più complessi e di vincoli costituzionali molto stringenti, tale paradigma cooperativo si è rapidamente imposto come la principale modalità di intervento delle nostre Forze armate all'estero.

Di fronte al moltiplicarsi degli eventi che hanno richiesto una partecipazione dell'Italia a missioni internazionali si è dunque **reso necessario il rinnovamento di un quadro normativo che rimaneva troppo legato alle logiche rigide e bipolari della guerra fredda.**

In assenza di una disciplina organica e coerente, si è andata affermando una prassi incerta, che impegnava il Parlamento su versanti di volta in volta diversi: dall'esame di disegni di legge di conversione di decreti-legge o di progetti di legge ordinaria allo svolgimento di attività di indirizzo e controllo presso le Camere.

Un primo tentativo di razionalizzare la materia fu compiuto nella XIII legislatura con la mozione Rufino e altri, n. 7-01007, approvata dalla Commissione Difesa della Camera dei deputati il 16 gennaio 2001. Veniva prevista un'informazione tempestiva al Presidente della Repubblica su ogni determinazione relativa all'impiego di Forze armate all'estero. Il Governo adottava le deliberazioni in ordine alla partecipazione a missioni di pace all'estero e ne dava tempestiva informazione alle Camere. Acquisita la posizione delle Camere, il Governo poteva emanare un decreto-legge contenente la copertura finanziaria e amministrativa delle misure deliberate, oppure presentare un disegno di legge di contenuto analogo.

Nella XV legislatura si è tentata nuovamente una razionalizzazione della materia attraverso varie proposte di legge (le principali sono state AC 2752 Pinotti, AC 2897 Deiana e altri e AC 3131 Cossiga e altri), il cui iter nelle Commissioni Difesa ed Esteri fu interrotto dalla fine anticipata della legislatura.

In particolare, la proposta di legge Pinotti, «*Legge quadro sulla partecipazione italiana a missioni internazionali*», mirava a introdurre una disciplina uniforme per tutte le missioni umanitarie e internazionali alle quali l'Italia partecipa, codificando un quadro legislativo stabile ed unitario, fermo restando che l'autorizzazione o la proroga delle missioni deve essere comunque periodicamente disposta con un atto normativo di rango primario, in modo da garantire il sistematico ricorso alla decisione parlamentare in materia.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del testo unificato AC 45-B e abb. "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali" e ai [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati

Relatori per la maggioranza Andrea Manciuilli (PD) per la Commissione III Affari Esteri e Andrea Causin (AP) per la Commissione IV Difesa.

Il provvedimento torna al Senato, soltanto per le modifiche apportate alla composizione del Copasir.

Di seguito alcune tra le più importanti misure contenute nel provvedimento.

UNA PROCEDURA CHIARA E CERTA

Obiettivo principale è quello della **definizione di una procedura chiara e certa in relazione ai diversi organi costituzionali** chiamati a intervenire nel momento di formazione della decisione, in ordine alla deliberazione di ciascuna delle missioni

internazionali cui l'Italia partecipa. Si prevede che l'autorizzazione e la proroga delle missioni debbano essere comunque periodicamente disposte con un atto normativo di rango primario, in modo da garantire il sistematico ricorso alla decisione parlamentare su una materia così delicata.

INVIO E PROROGA DEI CONTINGENTI

Vengono individuate procedure volte a legare tempestività ed efficienza istituzionale alle necessarie garanzie costituzionali. **L'invio o la proroga dei contingenti all'estero è deliberato dal Consiglio dei ministri previa comunicazione al Presidente della Repubblica.** Prevista anche l'eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa, «ove se ne ravvisi la necessità». L'esecutivo indica, per ogni missione: l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compresa l'entità massima del personale da coinvolgere e l'indicazione della disciplina penale applicabile al personale stesso. Vanno inoltre indicate la durata programmata dell'intervento e l'ammontare delle risorse finanziarie stanziato. Tali indicazioni sono comunicate ai due **rami del Parlamento, che tempestivamente le discutono e si esprimono attraverso appositi atti di indirizzo**, dando la propria autorizzazione per ciascun anno o negandola.

SESSIONE ANNUALE IN PARLAMENTO

Entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri e di concerto con il Ministro della difesa e dell'Interno, presenta alle Camere una relazione analitica sulle missioni in corso per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari.

Tale relazione precisa l'andamento delle missioni all'estero (anche con riferimento a quelle concluse nell'anno in corso), le difficoltà incontrate, i risultati conseguiti e gli obiettivi che si intendono raggiungere. Con la medesima relazione il Governo riferisce anche sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione.

FONDO PER IL FINANZIAMENTO DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI

Il Parlamento poi continuerà a provvedere all'approvazione dei provvedimenti legislativi recanti la copertura finanziaria delle spese connesse alle missioni. Per tale scopo è istituito un **Fondo specifico** presso il Ministero dell'economia e delle finanze per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali. La dotazione è stabilita annualmente dalla Legge di Stabilità, ovvero da appositi provvedimenti legislativi.

Saranno dei decreti del Presidente del Consiglio (Dpcm), emanati su proposta dei ministri competenti, a consentire l'utilizzo delle risorse del Fondo. Decreti che dovranno essere trasmessi alle Camere corredati da una relazione tecnica ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che è reso entro venti giorni dall'assegnazione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla

data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

TRATTAMENTO ECONOMICO

Sotto il profilo del trattamento economico del personale, confermato l'istituto dell'indennità di missione e, dove questo non sia applicabile, del compenso forfettario di impiego e la retribuzione per lavoro straordinario in deroga.

È stabilito anche – tra le diverse altre disposizioni – che, ai fini dell'indennità di missione i volontari in ferma breve e in ferma prefissata sono equiparati alla categoria dei graduati.

TRATTAMENTO ASSICURATIVO

Quanto alle garanzie assicurative, viene attribuito il trattamento previsto dalla legge n. 301 del 18 maggio 1982, con un **massimale minimo ragguagliato al trattamento economico del grado di sergente maggiore** o corrispondente. Misura che mira a favorire il personale appartenente ai gradi inferiori.

PRIGIONIERI E DISPERSI

I trattamenti economici, assicurativi e previdenziali si applicano anche al personale in stato di prigionia o disperso.

FERMA BREVE E UFFICIALI DI COMPLEMENTO

Per esigenze connesse alle missioni internazionali, il **periodo di ferma dei volontari può essere prolungato** per un massimo di sei mesi, previo consenso dell'interessato. Per le stesse ragioni **possono essere richiamati in servizio gli ufficiali di complemento**.

AVANZAMENTO DI GRADO E CONCORSI INTERNI

Il servizio prestato nelle missioni internazionali è **valido ai fini della valutazione per l'avanzamento al grado** superiore. Inoltre, chi ha presentato domanda di partecipazione a concorsi interni ma si trova nella impossibilità di parteciparvi perché impegnato in missione all'estero, sarà rinviato d'ufficio al primo concorso successivo. In caso di superamento della successiva selezione, l'anzianità di servizio del soggetto sarà calcolata a partire dal concorso originario.

DIRITTO DI DIFESA

Ai fini della salvaguardia del diritto di difesa nei giudizi civili, tributari e amministrativi, la **permanenza del personale in missioni internazionali costituisce «causa non imputabile»** ai fini dell' art. 153 c.p.c., e **«grave impedimento di fatto»** ai sensi del decreto legislativo n. 104 del 2 luglio 2010.

ORARI, RIPOSI E LICENZE

Al personale in missione all'estero non si applica la disciplina vigente in materia di orario di lavoro. «Ove non diversamente previsto da accordi internazionali», sono riconosciuti invece **2,5 giorni al mese a titolo di riposo** e recupero delle energie psico-fisiche, da fruire anche fuori dal teatro operativo e in costanza di missione.

UTENZE TELEFONICHE

Conformemente a quanto previsto in precedenti-decreti legge di proroga delle missioni internazionali, è stata prevista una specifica disposizione (articolo 16) concernente le utenze telefoniche di servizio al personale delle Forze armate e di polizia che partecipano alle missioni internazionali.

PERSONALE CIVILE

Al personale civile che partecipa alle missioni internazionali si applicano le disposizioni della presente legge in quanto compatibili.

CONSIGLIERE PER LA COOPERAZIONE CIVILE

Il Ministro degli esteri, di concerto con il Ministro della difesa, ha facoltà di conferire ad un funzionario diplomatico l'incarico di Consigliere per la cooperazione civile del comandante militare italiano del contingente internazionale.

DISCIPLINA PENALE E PROFILI AMMINISTRATIVI

Il provvedimento richiama l'**applicabilità del codice penale militare di pace** alle missioni internazionali. Il tribunale competente è quello militare di Roma. Il Governo avrà, in ogni caso, la facoltà «di deliberare l'applicazione delle norme del codice penale militare di guerra». Saranno sempre punibili, nell'ambito delle missioni internazionali, i crimini citati nell'articolo 5 e seguenti dello Statuto della Corte penale internazionale, e cioè il crimine di genocidio, i crimini di guerra e il crimine di aggressione.

La disciplina penale riguardante **le cause di non punibilità**, originariamente limitata al solo personale militare, **viene estesa a tutto il personale che partecipa alle missioni**, compreso, quindi, il **personale inviato in supporto** alle medesime missioni.

Sul versante amministrativo, è prevista per le amministrazioni della Difesa, degli Interni e dell'Economia e Finanze la possibilità di **attivare procedure d'urgenza in ordine all'acquisto di beni e servizi per esigenze connesse con le missioni internazionali**.

È stabilito inoltre che, nei **casi di necessità e urgenza**, ai fini di sopperire a **esigenze di prima necessità delle popolazioni locali**, i **comandanti dei contingenti** possono, in economia, disporre acquisti, interventi o avviare lavori anche **in deroga alle disposizioni di contabilità generali dello Stato** nei limiti individuati dal Fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

FONDO PER IL FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO MILITARE

I pagamenti effettuati a qualunque titolo da Stati esteri o da organizzazioni internazionali come corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate, dalla Polizia di Stato e dal Corpo della Guardia di finanza nell'ambito di missioni estere, sono **versati nel Fondo spese per il funzionamento dello strumento militare**, istituito dall'articolo 616 del Codice dell'ordinamento militare.

VOLONTARI IN SERVIZIO PERMANENTE

Il provvedimento modifica l'articolo 705 del Codice dell'ordinamento militare, permettendo l'**immissione nel ruolo dei volontari in servizio permanente ai fratelli di militari** deceduti o rimasti inabili durante operazioni internazionali anche quando non sono «unici superstiti».

MODIFICHE AL COPASIR

È previsto che, limitatamente al prosieguo della XVII legislatura, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica è integrato di un ulteriore deputato e di un ulteriore senatore, ferma restando l'attuale composizione dell'organo e dell'ufficio di presidenza.