



Disposizioni in materia di missioni internazionali A.C. 45 e abb.

Dossier n° 123 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
6 maggio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	45 e abb.
Titolo:	Disposizioni concernenti le missioni all'estero svolte dal personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	IV Difesa
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame presso le Commissioni riunite

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge A.C. 45 ed abb, composto da 26 articoli e da una tabella, reca una serie di disposizioni riguardanti la partecipazione delle Forze armate, delle Forze di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali.

In relazione al testo in esame si ricorda che nel nostro ordinamento giuridico **non esiste una normativa di carattere generale** riguardante le missioni internazionali con la conseguenza che tale disciplina, con particolare riferimento ai **profili concernenti il trattamento economico e normativo del personale** impegnato in tali missioni e i molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse, sono di volta in volta regolati nell'ambito dei provvedimenti legislativi che finanziano le missioni stesse e pertanto hanno un'efficacia limitata nel tempo e necessitano di essere continuamente reiterate, con conseguenti rischi di difetti di coordinamento normativo e di incertezza circa le disposizioni applicabili nei diversi teatri operativi. Ulteriore incertezza normativa riguarda, poi, **le procedure interne** in forza delle quali è possibile pervenire all'adozione della decisione riguardante il coinvolgimento delle truppe italiane nell'ambito delle missioni militari oltreconfine.

Nello specifico, il **comma 1** dell'articolo 01, nel definire l'ambito di applicazione della nuova disciplina prevista dal provvedimento in esame, stabilisce il principio generale in base al quale le disposizioni in esso contenute si applicano **al di fuori del caso della dichiarazione dello stato di guerra** deliberato dalle Camere – nella potestà del Presidente della Repubblica in base all'articolo 87 della Costituzione - e in conformità ai principi dell'articolo 11 Cost., in base al quale l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni, favorendo le organizzazioni internazionali a tale scopo rivolte.

Ciò premesso la disposizione fa riferimento:

1. alla partecipazione delle Forze armate, delle Forze di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo stato di diritto dell'Unione europea (comma 1);
2. all'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari.

In relazione alla disposizione in esame, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi, andrebbe valutata l'opportunità di precisare meglio l'ambito di applicazione di cui al comma 2 anche in considerazione della particolare procedura autorizzativa prevista dal successivo articolo 2 (delibera del Consiglio dei ministri previa comunicazione al Capo dello Stato, comunicazione al Parlamento, approvazione mediante apposito atto di indirizzo). Ci si riferisce, in particolare, all'espressione "invio di personale e assetti civili e militari".

Il successivo **articolo 1** stabilisce la procedura da seguire per l'avvio (e l'eventuale proroga) del richiamato personale al fine di assicurare il coinvolgimento dei poteri costituzionali, nell'ambito delle relative attribuzioni,

in ordine al relativo impiego.

Al riguardo, il primo passaggio procedurale è rappresentato dalla delibera del Consiglio dei ministri in ordine alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Tale deliberazione dovrà essere adottata previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa, ove se ne ravvisi la necessità.

Successivamente, le deliberazioni del Consiglio dei ministri dovranno essere **comunicate alle Camere** le quali tempestivamente;

1. le discutono;
2. con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, le autorizzano, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione.

In relazione alla disposizione in esame andrebbe valutata l'opportunità di chiarire se la procedura autorizzativa prevista da tale norma si applichi anche alle ipotesi di cui al comma 2 dell'articolo 01 (invio di assetti di personale e di assetti civili e militari). Al riguardo, si osserva, infatti, che, da un lato, l'articolo 1 fa esclusivo riferimento alla partecipazione italiana alle missioni internazionali, dall'altro lato, l'articolo 01, pur equiparandone il relativo trattamento giuridico, sembrerebbe operare una distinzione tra la partecipazione italiana a missioni internazionali ed il mero "invio di personale e di assetti civili e militari".

Più in generale, si osserva, inoltre, che la disposizione in esame non esplicita le conseguenze della mancata adozione dei richiamati atti di indirizzo. Deve, peraltro, ritenersi che in tal caso le missioni non possano intendersi tacitamente autorizzate.

L'**articolo 2** prevede lo svolgimento di una apposita sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate da svolgere entro il 31 marzo di ciascun anno, mentre il successivo articolo 3 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito Fondo, destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di stabilità.

I successivi articoli da 4 a 15 recano disposizioni in materia di personale.

In particolare, l'**articolo 4** attribuisce al personale impegnato nelle missioni internazionali l'**indennità di missione** di cui al **regio decreto 3 giugno 1926, n. 941**, mentre il successivo articolo 5 dispone che al personale militare delle unità navali impiegate nelle missioni internazionali, nei casi in cui non sia prevista la corresponsione dell'indennità di missione, venga corrisposto il compenso forfettario di impiego e la retribuzione per lavoro straordinario in deroga:

1. per il compenso forfettario di impiego, ai limiti di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 171 (protrazione dell'operazione, senza soluzione di continuità, per almeno quarantotto ore con l'obbligo di rimanere disponibili nell'ambito dell'unità operativa e possibilità di corrispondere il compenso per un periodo non superiore a 120 giorni all'anno);
2. per la retribuzione per lavoro straordinario, ai limiti orari individuali previsti dai decreti adottati in attuazione dell'articolo 10, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 231.

L'**articolo 6** prescrive che ai militari inquadrati nei contingenti impiegati nelle missioni umanitarie e internazionali, in sostituzione dell'**indennità di impiego operativo**, ovvero dell'indennità pensionabile percepita, sia corrisposta, se più favorevole, l'indennità di impiego operativo nella misura uniforme pari al 185 per cento dell'indennità di impiego operativo di base di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 78/1983, se militari in servizio permanente, e a 70 euro, se volontari di truppa in ferma breve o prefissata.

L'**articolo 7**, al comma 1, prescrive che al personale impegnato nelle missioni internazionali sia attribuito il **trattamento assicurativo** previsto dalla legge 18 maggio 1982, n. 301, con l'applicazione del coefficiente previsto dall'articolo 10 della legge 26 luglio 1978, n. 417. Il comma in esame fissa un massimale minimo ragguagliato al trattamento economico del personale con il grado di sergente maggiore o grado corrispondente, favorendo in tal modo il personale appartenente ai gradi inferiori.

Il successivo comma 1-bis, a sua volta disponel'estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime del terrorismo che al personale delle Forze armate che, nel corso del servizio prestato presso contingenti impiegati in missioni internazionali, per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di eventi dannosi connessi all'espletamento delle funzioni istituzionali e dipendenti da rischi specificamente attinenti all'attività assolta dal contingente, sia deceduto o abbia riportato una invalidità permanente. A tal fine è autorizzata la spesa di euro 2.216.000 per l'anno 2015 e, a decorrere dall'anno 2016, secondo gli importi previsti per l'anno di riferimento dalla tabella A allegata alla legge. Si prevede, inoltre che con la legge di stabilità si provveda a estendere i benefici di cui al presente comma agli eventi verificatisi in data anteriore

alla relativa entrata in vigore, a decorrere dal 1o gennaio 1961.

A sua volta il successivo articolo 8 prevede che le disposizioni contenute nella citata proposta di legge in materia di indennità di missione e di trattamento assicurativo si applichino anche al personale **in stato di prigionia o disperso** e che il tempo trascorso in stato di prigionia o quale disperso venga computato per intero ai fini del trattamento previdenziale, mentre l'articolo 9 dispone che per le esigenze connesse con le missioni internazionali:

1. il periodo di ferma dei volontari in ferma prefissata di un anno può essere prolungato, previo consenso degli interessati, per un massimo di sei mesi.
2. possono essere richiamati in servizio, a domanda, gli ufficiali delle forze di completamento.

L'**articolo 10**, consente di valutare i periodi di comando, di attribuzioni specifiche, di servizio e di imbarco svolti dagli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri presso i comandi, le unità, i reparti e gli enti costituiti per lo svolgimento delle missioni umanitarie e internazionali ai fini del loro avanzamento.

Il successivo **articolo 11** prevede che il personale militare che abbia presentato domanda di partecipazione ai concorsi interni banditi dal Ministero della difesa per il personale in servizio e non possa partecipare alle varie fasi concorsuali in quanto impiegato nelle missioni umanitarie e internazionali, ovvero impegnato fuori dal territorio nazionale per attività connesse a tali missioni, sia rinviato d'ufficio al primo concorso successivo, fermo restando il possesso dei requisiti di partecipazione previsti dal bando di concorso per il quale ha presentato domanda.

Il successivo **comma 2** dispone, invece, che al personale di cui al comma precedente, qualora vincitore del concorso e previo superamento del relativo corso ove previsto, siano attribuite, ai soli fini giuridici, la stessa anzianità assoluta dei vincitori del concorso per il quale ha presentato domanda e l'anzianità relativa determinata dal posto che avrebbe occupato nella relativa graduatoria.

A sua volta l'articolo 11-bis stabilisce che la permanenza all'estero del personale militare a causa dell'impiego nelle missioni internazionali costituisce, ai fini dell'articolo 153, secondo comma, del codice di procedura civile, causa non imputabile e, ai fini dell'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, grave impedimento di fatto.

L'**articolo 12** autorizza l'**utilizzo gratuito delle utenze telefoniche di servizio** da parte del personale che partecipa alle missioni umanitarie e internazionali, qualora non risultino disponibili sul posto adeguate utenze telefoniche per uso privato. Viene altresì specificato che tale utilizzo è possibile fatte salve le priorità correlate alle esigenze operative.

L'**articolo 13** dispone che al personale che prende parte alle missioni all'estero non si applichi la disciplina vigente in materia di orario di lavoro, mentre il successivo articolo 13-bis riconosce 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. Tale disposizione precisa, in particolare, che tale riconoscimento è consentito "ove non diversamente previsto da accordi internazionali o da disposizioni dell'organismo internazionale di riferimento"

L'**articolo 14** estende, in quanto compatibile, l'ambito di applicabilità della nuova disciplina prevista dalla proposta di legge in esame anche al personale civile che partecipa alle missioni internazionali di cui al precedente articolo 1.

A sua volta il successivo **articolo 15** autorizza il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro della difesa, a conferire ad un funzionario diplomatico l'incarico di **consigliere diplomatico del comandante militare** italiano del contingente internazionale, nell'ambito delle missioni internazionali.

Il successivo **comma 2** dispone, poi, che il trattamento economico del citato funzionario diplomatico venga determinato ai sensi dell'*articolo 204 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18*, che tuttora regola l'ordinamento dell'Amministrazione degli Affari esteri.

Al riguardo, si ricorda che il citato articolo 204, con una complessa serie di rinvii interni al provvedimento, prevede l'attribuzione di un'indennità adeguata e di un assegno per oneri di rappresentanza, ai componenti delle delegazioni diplomatiche speciali di cui all'art. 35. L'attribuzione è operata con Decreto del Ministro degli Affari esteri, di concerto con il Ministro del bilancio (oggi dell'economia e delle finanze), in maniera tuttavia da non eccedere il trattamento economico complessivo del personale di analogo livello nella medesima sede di lavoro. Ai componenti delle delegazioni diplomatiche speciali si applicano altresì le disposizioni relative alle indennità per viaggi di servizio.

L'**articolo 16** reca la disciplina penale applicabile alle missioni internazionale, con l'espressa previsione

dell'applicabilità del codice penale militare di pace, mentre il successivo **articolo 17** regola i **profili contabili** correlati all'organizzazione delle missioni, prevedendo per l'Amministrazione della Difesa la possibile attivazione delle procedure d'urgenza previste dalla vigente normativa per l'acquisizione di beni e servizi, nonché la facoltà di ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia.

A sua volta il successivo **articolo 18** consente ai comandanti dei contingenti militari che partecipano a missioni umanitarie e internazionali di disporre **interventi, acquisti o lavori da eseguire in economia**, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato.

Tali interventi devono essere finalizzati a fronteggiare le necessità primarie delle popolazioni locali e non possono superare l'ammontare annuo complessivo stabilito nell'ambito delle risorse di cui al richiamato fondo.

L'**articolo 19** disciplina la cessione di mezzi e di materiali richiamando al riguardo la procedura di cui all'articolo 312 del Codice dell'ordinamento militare.

Ai sensi di tale norma su disposizione delle autorità logistiche di Forza armata, previa autorizzazione del Capo di stato maggiore della difesa, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro della difesa, possono essere ceduti, direttamente e a titolo gratuito nelle località in cui si trovano, alle Forze armate e alle Forze di polizia estere, ad autorità locali, a organizzazioni internazionali anche non governative ovvero a organismi di volontariato e di protezione civile, prioritariamente italiani, ivi operanti.

a) i mezzi e materiali, escluso il materiale d'armamento, utilizzati a supporto dell'attività operativa di unità militari all'estero, per i quali non risulta conveniente il rimpatrio in relazione ai relativi costi; (234)

b) i mezzi e materiali, escluso il materiale d'armamento, dismessi alla data di entrata in vigore dell'atto che autorizza la missione internazionale.

L'**articolo 20** prevede il versamento nel fondo in conto spese per il funzionamento dello strumento militare, di cui all'articolo 616 del Codice dell'ordinamento militare dei pagamenti effettuati a qualunque titolo da Stati od organizzazioni internazionali quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle missioni all'estero.

Ai sensi del richiamato articolo 616 nello stato di previsione del Ministero della difesa è istituito un fondo, in conto spese per il funzionamento, con particolare riguardo alla tenuta in efficienza dello strumento militare. In particolare, le spese sono destinate alla realizzazione di interventi di sostituzione, ripristino e manutenzione ordinaria e straordinaria di mezzi, materiali, sistemi, infrastrutture, equipaggiamenti e scorte, nonché all'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza delle componenti militari, anche in funzione delle missioni internazionali di pace. La norma dispone altresì che il fondo sia alimentato con i pagamenti a qualunque titolo effettuati da Stati o organizzazioni internazionali, ivi compresi i rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle missioni di pace. Per quanto concerne i **rimborsi delle Nazioni Unite** per la partecipazione a operazioni di mantenimento della pace, essi fanno parte della normale prassi dei rapporti tra singoli Stati partecipanti e Nazioni Unite, stante il fatto che le truppe impiegate nelle operazioni di pace ONU vengono pagate dai loro governi nazionali, secondo il grado e livello salariale nazionale. Successivamente intervengono i rimborsi, che coprono (parzialmente) sia le spese per il personale militare che quelle per materiali vari ed equipaggiamenti, incluse le armi personali.

L'**articolo 20** novella l'articolo 705 del Codice dell'ordinamento militare concernente l'immissione nel ruolo dei volontari in servizio permanente il coniuge e i figli superstiti, nonché i fratelli, se unici superstiti, del personale delle Forze armate deceduto o divenuto permanentemente inabile al servizio militare, per effetto di ferite o lesioni riportate nell'espletamento di missioni internazionali di pace ovvero in attività operative. La modifica in esame è finalizzata ad eliminare dalla richiamata disposizione l'inciso "se unici superstiti" attualmente previsto come condizione per l'immissione dei fratelli del personale militare deceduto o divenuto definitivamente inabile.

A sua volta il successivo **articolo 21** modifica l'articolo 744 del Codice della navigazione al fine di equiparare gli aeromobili impiegati nelle operazioni di supporto della pace agli aeromobili di Stato.

In relazione alla formulazione della disposizione appare opportuno citare il riferimento normativo relativo all'articolo 744 ovvero il R.D 327 del 1942.



Ai sensi dell'**articolo 22** le disposizioni previste dal provvedimento in esame si applicano alle missioni internazionali autorizzate o prorogate ai sensi dell'articolo 1, a decorrere dalla data di scadenza delle missioni internazionali in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge, prevista dal successivo **articolo 23**, il giorno il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegare o richieste

Trattandosi di un testo unificato di diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare non risultano allegare relazioni.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il testo unificato è relativo a fattispecie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. In particolare, il comma 2, **lettera a)** di tale articolo attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di **politica estera** e rapporti internazionali, la **lettera d)** quella in tema di **difesa e Forze armate**, e la **lettera l)** quella sulla **giurisdizione**, le norme processuali, l'ordinamento civile e penale e la giustizia amministrativa.

Cost123	Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi - Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri
	Servizio Studi - Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	 CD_difesa

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentite dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.