



Delega al Governo per l'istituzione della "Riserva ausiliaria dello Stato" per lo svolgimento di operazioni di soccorso sanitario e socio-assistenziale

A.C. 1466, A.C. 2036, A.C. 2268

Dossier n° 248 - Seconda edizione
 29 gennaio 2020

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1466	2036	2268
Titolo:	Delega al Governo per l'istituzione della Riserva ausiliaria dello Stato per lo svolgimento di operazioni di soccorso sanitario e socio-assistenziale	Delega al Governo per l'istituzione della Riserva ausiliaria dello Stato per lo svolgimento di operazioni di soccorso sanitario, logistico, socio-assistenziale e operativo in situazioni di emergenza	Delega al Governo per l'istituzione, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, della Riserva ausiliaria dello Stato per lo svolgimento di operazioni di soccorso sanitario e di assistenza in situazioni di emergenza
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Pagani	Ermellino	Piastra
Numero di articoli:	4	4	3
Date:			
presentazione:	19 dicembre 2018	29 luglio 2019	22 novembre 2019
assegnazione:	13 febbraio 2019	24 ottobre 2019	15 gennaio 2020
Commissioni competenti:	IV Difesa	IV Difesa	IV Difesa
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I , V , VIII , XI , XII (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento) e Commissione parlamentare per le questioni regionali	I, V, VIII , XI , XII (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento) e Commissione parlamentare per le questioni regionali	I, V, VIII, XI, XII (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

Le proposte di legge A.C. 1466, A.C. 2036 e A.C. 2268 recano la delega al Governo per l'istituzione di una "Riserva ausiliaria dello Stato" finalizzata allo svolgimento di una serie di compiti nell'ambito del soccorso sanitario e socio assistenziale. Le proposte di legge A.C. 1466 e 2036 sono composte da quattro articoli di contenuto simile. La proposta di legge A.C. 2268 è composta da tre articoli, di contenuto simile alle altre, ma non contiene l'articolo relativo alle disposizioni finanziarie, che rinvia ai decreti legislativi attuativi della delega l'individuazione delle risorse finanziarie per il funzionamento della Riserva ausiliaria dello Stato.

Nelle relazioni illustrative allegate alle richiamate proposte di legge si ricordano le principali modifiche che, nell'ambito della più generale riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa, attuata con il decreto legislativo n.178 del 2012, sono state apportate al Corpo militare della Croce Rossa e si sottolinea la necessità di individuare un meccanismo tale da garantire continuità "all'attività resa da migliaia di volontari che operavano nella struttura del suddetto Corpo, oggi smilitarizzato (...), aprendo, nel contempo, la possibilità a nuovi volontari di servire il Paese".

Quadro normativo

L'articolo 1 del decreto legislativo n.178 del 2012 ha trasferito, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le funzioni esercitate dall'Associazione italiana della Croce Rossa (CRI) **alla costituenda Associazione della Croce Rossa Italiana**, promossa dai soci della CRI e qualificata *ex lege* quale **persona giuridica di diritto privato**. L'Associazione, posta sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, è definita "**di interesse pubblico**" ed è ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario. Ai sensi della c.d. "Riforma del Terzo settore", di cui al decreto legislativo n.117 del 2017, l'Associazione della Croce Rossa

La
 riorganizzazione
 della CRI: il
 d.lgs. n. 178 del
 2012

1) il Corpo militare volontario è composto **esclusivamente da personale volontario in congedo**, iscritto in un **ruolo unico comprensivo** delle categorie direttive dei medici, dei commissari, dei farmacisti, nonché delle categorie del personale di assistenza;

2) Il personale appartenente al richiamato ruolo unico **non è soggetto ai codici penali militari e alle disposizioni in materia di disciplina militare** previste dall'ordinamento militare, fatta eccezione per quelle relative alla categoria del **congedo**;

Secondo l'art. 1346 del Codice, **la disciplina militare** costituisce regola fondamentale per il personale militare e comporta, pertanto, l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze Armate e alle esigenze che ne derivano. Per disciplina militare si intende, dunque, quell'insieme inscindibile di norme che stabiliscono doveri di comportamento e sanzioni finalizzate ad assicurare la realizzazione di tali doveri. Per il conseguimento e il mantenimento della disciplina vengono determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, i loro compiti e le loro responsabilità. Da ciò discendono il **principio di gerarchia** e, quindi, il **rapporto di subordinazione e il dovere dell'obbedienza**. Il Militare deve osservare, con senso di responsabilità e consapevole partecipazione, tutte le norme attinenti alla disciplina e ai rapporti gerarchici. All'applicazione delle sanzioni disciplinari si fa luogo, previo accertamento delle responsabilità, nel contesto di apposito procedimento.

Per un approfondimento si veda [qui](#).

Si ricorda, altresì che **il militare in congedo** è un centro di imputazione di situazioni giuridiche soggettive che costituiscono uno **status giuridico particolare**, per tale motivo conserva per determinati effetti lo *status* di militare.

Si tratta di uno **status attenuato**, poiché l'interessato non è nella pienezza delle funzioni militari, con tutti i diritti e i doveri connessi, ma partecipa soltanto di alcuni obblighi e gode ancora di alcune prerogative formali. In generale, il militare in congedo è soggetto a determinati obblighi, con differenze sensibili dovute alla circostanza che l'adempimento dei predetti obblighi possa essere richiesto soltanto in tempo di guerra o anche in tempo di pace. Il congedo, in sostanza, costituisce una categoria giuridica che riunisce tutti i militari che non hanno obblighi di servizio attuali, al di là del fatto che gli obblighi di servizio in questione siano obbligatori o volontariamente assunti. In questo contesto i militari in congedo possono trovarsi in tre distinte situazioni giuridiche soggettive: possono essere in congedo illimitato (è la situazione normale del congedo), in servizio temporaneo (perché trattenuti o richiamati in servizio, o mobilitati, o in servizio di prima nomina) e sospesi dalle attribuzioni del grado.

Il **personale militare in congedo quando si trovi in servizio temporaneo** è soggetto alle leggi ed ai regolamenti vigenti per il personale in servizio permanente, in quanto applicabili.

Il **personale militare in congedo assoluto** conserva esclusivamente il grado e l'onore dell'uniforme ed è soggetto alle disposizioni di legge riflettenti il grado e la disciplina (di stato).

Per un approfondimento si veda [qui](#)

3) il servizio prestato dagli appartenenti al Corpo militare volontario è reso a titolo gratuito.

Per quanto riguarda, invece, il personale che prestava servizio a tempo indeterminato nel Corpo militare della CRI, la riforma ha previsto il collocamento in congedo e il transito in un **ruolo unico ad esaurimento** istituito nell'ambito del **personale civile** della CRI. Il richiamato personale può essere iscritto, a domanda nel ruolo unico del personale del Corpo volontario (cfr. *supra* punto. 1).

Al fine di assicurare la funzionalità e il pronto impiego dei servizi resi dai Corpi ausiliari delle Forze armate, è stato mantenuto un **contingente** di personale del Corpo militare **in servizio attivo** la cui dotazione massima e la successiva alimentazione con personale civile della CRI avente altresì, la qualifica di militare in congedo, è stabilita in trecento unità. Tale contingente, a decorrere dal 1° ottobre 2017, è transitato nei ruoli del personale civile dell'Ente strumentale alla Croce Rossa Italiana (cfr. D.M. 6 giugno 2017).

Nel 2011 l'Ispettore nazionale del Corpo militare della CRI, nel corso della seduta della Commissione sanità del Senato del 16 giugno 2011, ha riferito che il Corpo, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 178 del 2012, era composto da:

- un contingente di 848 unità (pari al 4 per cento del totale) in **servizio continuativo**;
- un contingente di 350 persone **richiamato in servizio temporaneamente** (pari al 2 per cento).
- un serbatoio di **personale in congedo**, pari a 19.587 unità (corrispondenti al 94 per cento della consistenza) **arruolato su base volontaria** e altamente specializzato: medici, odontoiatri, psicologi, chimici-farmacisti, commissari, contabili, infermieri e soccorritori. Gli iscritti nei ruoli in congedo del Corpo **venivano richiamati in servizio attivo**, con precetto, al verificarsi di particolari emergenze nazionali o estere, ovvero per formazione e addestramento.

Per quanto attiene all'**organizzazione**, il Corpo Militare era organizzato territorialmente in un Ispettorato Nazionale sito in Roma, in 11 Centri di Mobilitazione (Torino, Milano, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari), in Nuclei Arruolamento e Attività

La disciplina militare

Lo status del personale militare in congedo

La struttura del Corpo militare della CRI prima del decreto legislativo n. 178 del 2012

Promozionale a livello locale (N.A.A.Pro.), in Centri Operativi Deposito Addestramento Militare (C.O.D.A.M.) e in Formazioni Sanitarie Campali compresi i Nuclei Operativi di Pronto Impiego (N.O.P.I.). Per l'espletamento dei servizi istituzionali connessi all'ausiliarietà delle Forze armate, il Corpo disponeva di una serie di unità sanitarie campali e mezzi di livello tecnologicamente elevato in rapporto agli standard richiesti per i moderni impieghi operativi nei vari teatri. Per quanto riguarda più specificatamente il **contingente di personale militare in servizio continuativo**, nel corso della citata audizione veniva rappresentato che il medesimo rappresentava circa il 4 per cento del totale della forza del corpo ed era preposto ad assicurare, sia la gestione dell'Unità centrale e di quelle territoriali (Ispettorato nazionale e Centri di mobilitazione), sia il supporto, su tutto il territorio nazionale, delle molteplici attività della Croce rossa italiana, nonché degli enti militari e civili richiedenti.

Si ricorda, in fine, che la **Corte Costituzionale**, con la sentenza n. 79 del 2019, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale che il T.a.r. per il Lazio ha sollevato sulla nuova disciplina legislativa di cui al d.lgs. n. 178 del 2012 e concernenti i profili della soppressione e liquidazione del precedente ente pubblico (con istituzione di una nuova persona giuridica di diritto privato), della smilitarizzazione e ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa, e della prevista riduzione delle risorse finanziarie per il funzionamento dell'ente.

[La sentenza della Corte Costituzionale del 79 del 2019](#)

Contenuto

L'articolo 1 delle proposte di legge A.C. 1466, 2036 e 2268 prevede l'istituzione di una "Riserva ausiliaria dello Stato", costituita da **nuclei operativi organizzati** nel territorio nazionale a livello regionale. Le proposte di legge A.C. 1466 e 2036 pongono i nuclei operativi alle dipendenze dell'autorità militare più elevata nell'ambito di ciascuna regione, mentre la proposta di legge A.C. 2268 specifica che i nuclei operativi sono posti alle dipendenze dei reggimenti delle Forze armate italiane competenti per territorio.

[Finalità dell'intervento legislativo](#)

L'istituzione della citata Riserva viene motivata, in tutte e tre le proposte, al fine di dare continuità (la pdl A.C. 2268 usa il termine "riorganizzare") alle attività di volontariato svolte attraverso il Corpo militare volontario della Croce Rossa e di valorizzare le risorse umane e strumentali presenti nel territorio nazionale.

La proposta di legge A.C. 2036 specifica, inoltre che:

1. la "Riserva ausiliaria dello Stato" è un Corpo militare ausiliario speciale, posto alle dipendenze organiche del Ministero della difesa e quelle funzionali dei comandi militari, con particolare riferimento all'Arma dei carabinieri;
2. il Ministero della difesa cura la tenuta di un elenco delle risorse umane, dei beni strumentali e delle installazioni al fine di assicurare, in caso di emergenze nazionali o internazionali, l'intervento da parte di una unità centrale di soccorso a supporto dei comandi di livello.

La proposta di legge A.C. 2268 precisa nell'articolo 1 che la "Riserva ausiliaria dello Stato" è:

1. istituita nell'ambito dell'Amministrazione della Difesa;
2. costituita da personale volontario (nelle altre due pdl tale riferimento è contenuto nell'articolo 3, comma 1, relativo alla delega) .

Il successivo articolo 2 delle richiamate proposte di legge reca disposizioni concernenti **l'organizzazione** della istituenda "Riserva ausiliaria dello Stato".

[Compiti ed organizzazione della](#)

Ai sensi di tale articolo spetta all'Amministrazione della Difesa garantire i servizi amministrativi, logistici e operativi necessari per consentire al personale della "Riserva ausiliaria dello Stato" un'efficace collaborazione con le autorità militari e civili. A tal fine l'Amministrazione della difesa potrà avvalersi anche dell'utilizzo delle uniformi, dei mezzi e dei materiali già in dotazione al Corpo militare della Croce Rossa.

In relazione alla tipologia degli interventi, le proposte fanno riferimento ad operazioni di soccorso sanitario in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o da altre emergenze/crisi. Più nello specifico, le proposte di legge A.C. 1466 e 2036 aggiungono il riferimento alle situazioni di soccorso socio-assistenziale, mentre la pdl A.C. 2268 più genericamente si riferisce ad operazioni di soccorso "emergenziale". La proposta di legge A.C. 2036 contempla, altresì, interventi in occasione disastri tecnologici ed emergenze complesse.

L'articolo 3 delle proposte di legge prevede la delega al Governo, ad emanare, entro sei mesi (dodici per la pdl A.C. 2268) dall'entrata in vigore della legge e su proposta del Ministro della Difesa, uno o più decreti legislativi, per disciplinare **lo stato giuridico militare del personale della Riserva** ausiliaria dello Stato e le **modalità di reclutamento** e gli **incentivi** da attribuire ai volontari. I richiamati decreti legislativi dovranno, altresì, definire le modalità di costituzione e di funzionamento operativo di nuclei di pronto impiego.

Gli schemi dei richiamati decreti legislativi dovranno essere trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari le quali dovranno esprimersi entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dell'atto.

Per quanto concerne, **i criteri e i principi direttivi della delega**, tutte le proposte di legge fanno riferimento alla necessità di;

Principi e criteri e direttivi della delega

1. **valorizzare**, ai fini del reclutamento, dello *status* giuridico e degli incentivi economici, **le esperienze**, le professionalità e i ruoli ricoperti dal personale volontario già appartenente alle componenti ausiliarie delle Forze armate;
2. **assicurare** una struttura organizzativa che preveda la presenza capillare e omogenea della "Riserva ausiliaria dello Stato" sul territorio nazionale, con particolare riferimento ai nuclei di pronto impiego.

La proposta di legge A.C. 1466 assegna, inoltre, ai richiamati decreti legislativi il compito di:

1. individuare i **meccanismi di distacco** dei nuclei operativi per necessità di impiego ordinario, di addestramento e formazione e di pronto impiego presso altre amministrazioni dello Stato, locali e altri enti e organi dello Stato;
2. prevedere che l'**addestramento** iniziale e specialistico, nonché l'aggiornamento del personale volontario, avvenga **con risorse proprie** e presso scuole ed enti di formazione dello Stato.

In relazione ai principi e ai criteri direttivi in esame andrebbe valutata l'opportunità di delegare, altresì, il Governo al coordinamento delle nuove disposizioni in materia di "Riserva ausiliaria dello Stato" con la normativa vigente che attualmente disciplina il funzionamento e i compiti del Corpo militare volontario della Croce Rossa.

Più in generale, andrebbe valutata l'opportunità di inserire la nuova disciplina all'interno del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, nel cui ambito è attualmente contemplata la disciplina dei Corpi militari ausiliari delle forze armate.

Sembrirebbe, inoltre, opportuno definire espressamente lo status del personale appartenente sia all'istituenda "Riserva ausiliari dello Stato", sia al Corpo militare volontario della Croce Rossa, con particolare riferimento ai casi in cui il richiamato personale collabori in operazioni nelle quali siano coinvolte entrambe le organizzazioni.

Per quanto riguarda la **copertura finanziaria** delle spese relative all'istituenda "Riserva ausiliaria dello Stato", le proposte di legge A.C. 1466 e 2036 affidano ai decreti legislativi di cui all'articolo 3 il compito di individuare le apposite risorse finanziarie da iscrivere nello stato di previsione del Ministero della Difesa (articolo 4). Come si anticipava, la proposta di legge A.C. 2268 non contiene tale disposizione.

Copertura finanziaria

Relazioni allegate o richieste

Trattandosi di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare, alle medesime è allegata la sola relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame è relativo a fattispecie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. In particolare, il comma 2, lettera d) di tale articolo attribuisce, tra l'altro, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di di difesa e Forze armate.