


Benefici combattentistici per i militari impiegati nelle missioni ONU: la Corte Costituzionale dice NO

Roma, 15 nov - (di Giuseppe Paradiso) **«Per tutto quanto sin qui esposto non rileva l'equiparazione proposta dal TAR tra le guerre e le missioni di pace sotto il profilo dei rischi mortali egualmente presenti in entrambe le situazioni».**

Basterebbe la lettura di questa semplice frase estrapolata dalla  **lunga sentenza della Corte Costituzionale** per riassumere le articolate motivazioni che, invece, hanno indotto i giudici delle leggi a respingere le istanze dei molti militari che invocavano giustizia. Ma scendiamo nei particolari.

E' ormai tristemente noto a tutti che le cosiddette "missioni di pace", autorizzate di volta in volta dai governi in carica, non sono affatto privi di rischi per il personale dei Corpi armati dello Stato che vi partecipano, non fosse altro per il lungo elenco di caduti commemorati in ogni occasione pubblica.

Proprio da tale assunto - oltre che una evidente disparità di trattamento con il ruolo dirigenziale - parte la contestazione del personale cosiddetto "contrattualizzato".

I ricorrenti contestavano, tra le altre cose, «che il beneficio esteso al personale in missione ONU, introdotto dall'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, sarebbe limitato ad un effetto acceleratorio sulla maturazione degli scatti stipendiali, per di più attualmente precluso per il personale militare di rango non dirigenziale, in ragione del mutamento del sistema retributivo, mentre tutto il personale militare, di ogni carriera e grado, che prendesse parte ad una missione con caratteristiche sostanziali del tutto identiche, ma caratterizzata dall'attribuzione della definizione formale di guerra, non avrebbe diritto a conseguire il beneficio di cui all'art. 18 del d.P.R. n. 1092 del 1973».

«Tanto condurrebbe, secondo i ricorrenti - si legge nella sentenza -, ad una evidente sperequazione che richiederebbe di riflettere sul concetto giuridico di guerra, laddove attualmente l'ipotesi della guerra, intesa come l'evento costituito dalla formale contrapposizione di due governi legittimi ed internazionalmente riconosciuti avrebbe assunto una dimensione marginale, rispetto ad altri fenomeni, quali quello della c.d. "guerra asimmetrica" in cui eserciti regolari si trovano a fronteggiare organizzazioni con chiara capacità ed intenti offensivi, muniti di armi, spesso non dichiaratamente riconducibili a governi e variamente definite (insorti, terroristi, etc.). Ma in entrambi i casi, secondo i ricorrenti, si avranno combattimenti, uso delle armi, perdite umane, distruzione di beni, profughi, rifugiati, ecc.; come sarebbe avvenuto in molte missioni internazionali di pace quali quelle in Somalia, Balcani, Iraq, Afghanistan, Libano. In tali contesti difetterebbe solamente la formale dichiarazione dello stato di guerra, tanto che anche il diritto internazionale nel definire gli eventi bellici terrebbe conto degli aspetti sostanziali, riferendosi non tanto ad un astratto e formale concetto giuridico di guerra ma di conflitto armato, laddove l'elemento realmente caratterizzante sarebbe proprio quello di un conflitto e si prescinderebbe dall'elemento costituito dalla formale contrapposizione tra eserciti regolari, espressione di governi stranieri legittimi, e dalla formale dichiarazione di guerra dall'uno all'altro».

La difesa erariale per contro afferma che «Le disposizioni sopra citate, quindi, richiederebbero un riconoscimento formale delle "campagne di guerra" da parte delle Autorità competenti; riconoscimento che, per le missioni svolte per conto dell'ONU non potrebbe aver luogo, poiché l'Amministrazione della Difesa non potrebbe trascrivere a matricola, come "campagne di

guerra", le suddette missioni di pace, in mancanza di una norma in tal senso. Inoltre le determinazioni periodiche dello Stato Maggiore della Difesa, invocate dai ricorrenti, discenderebbe esclusivamente il riconoscimento formale delle zone di intervento delle missioni svolte per conto dell'ONU e non anche la loro equiparazione con gli eventi bellici».

«Secondo l'interveniente basterebbe evidenziare - continua la difesa erariale -, sul punto, che la dichiarazione dello stato di guerra è prerogativa del Capo dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 87, comma nono della Costituzione, e non sarebbe quindi sufficiente una determinazione amministrativa come quella del Capo di Stato Maggiore della Difesa. L'impossibilità di supervalutare ai fini pensionistici le "campagne di guerra" troverebbe inoltre uno sbarramento ulteriore anche nella previsione di cui all'art. 3 della legge 3 agosto 2009, n. 108 recante "Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali" che, al comma 4, in virtù del rinvio posto all'art. 19 del d.P.R. n. 1092 del 1973, prevede l'aumento di un terzo del servizio prestato sulla costa in tempo di guerra: avendo già il legislatore previsto un simile beneficio per il servizio prestato in tempo di guerra, non sarebbe sostenibile il riconoscimento di un'ulteriore abbreviazione temporale per lo stesso servizio e per le medesime finalità».

La tesi invocata dai ricorrenti però - come ho scritto in apertura - non è priva di adeguate motivazioni quando afferma che «l'attività svolta dai militari italiani per conto dell'ONU nelle cosiddette missioni di pace o equiparate si debba considerare, per le concrete modalità ed i rischi anche mortali, equivalente ad una campagna di guerra vera e propria».

La Corte Costituzionale però afferma che «emergerebbe chiaramente la non sovrapponibilità tout court delle campagne di guerra con le missioni svolte per conto dell'ONU, che sarebbero inequivocabilmente missioni di pace, tanto che nell'ordinamento giuridico non vi sarebbe una norma apposita che equipari espressamente le missioni di pace per conto dell'ONU alle "campagne di guerra", come quelle del 1915-1918 e del 1940-1945. Inoltre, di fatto si tratterebbe di situazioni assolutamente differenti: le missioni per conto dell'ONU sarebbero operazioni c.d. di peacekeeping, volte a garantire sicurezza ed aiuto a milioni di persone, sostenendo nel contempo le fragili istituzioni che sorgono nella fase post-bellica; le campagne di guerra sarebbero, invece, situazioni di conflitto bellico fra Stati sovrani o coalizioni per la risoluzione di una controversia internazionale».

La Corte Costituzionale comunque è disposta ad ammettere che «non possa essere accolto l'argomento della difesa erariale, che ha prospettato le conseguenze pregiudizievoli per le casse dell'Erario in ragione dell'elevato numero di ricorrenti. la prospettazione del rilevante impegno finanziario derivante per le casse dello Stato dell'accoglimento della questione sollevata non può di per sé rappresentare una preclusione all'accoglimento, ma semmai un elemento da tenere in considerazione, ove dettagliatamente documentato dallo Stato, nel bilanciamento degli interessi coinvolti nel giudizio costituzionale».

Come se non bastasse, contro le pretese dei ricorrenti è intervenuto nel giudizio anche l'Istituto Nazionale della Previdenza sociale (INPS) chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata..... sia dichiarata inammissibile o comunque manifestamente infondata.

Venendo al merito della decisione della Corte Costituzionale, i giudici evidenziano che la partecipazione delle Forze Armate italiane a missioni in zone di conflitto per conto dell'ONU «ha prodotto una legislazione specifica, di regola dettata per singole missioni o per gruppi di missioni. Tra i tanti provvedimenti si possono ricordare il decreto-legge 7 gennaio 2000, n. 1 (Disposizioni urgenti per prorogare la partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 7 marzo 2000, n. 44, nonché l'art. 3 della legge 3 agosto 2009, n. 108 (Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali). Inoltre una disciplina di carattere generale è stata adottata di recente con la legge 21 luglio

2016, n. 145 (Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali), in vigore dal 31 dicembre 2016. Tali provvedimenti legislativi contengono tra l'altro previsioni dettagliate in materia di trattamento economico e previdenziale, di indennità di missione e di coperture assicurative specifiche in favore del personale militare coinvolto».

«Difatti - si legge nella sentenza -, ai suddetti militari in servizio all'estero è stato riconosciuto: il trattamento di missione all'estero (regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (Indennità al personale dell'amministrazione dello Stato incaricato di missione all'estero), rideterminato di volta in volta e graduato a seconda dei diversi teatri operativi; la percezione di altre indennità o rimborsi, tra le quali l'indennità di lungo servizio all'estero: legge 8 luglio 1961, n. 642, recante "Trattamento economico del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica destinato isolatamente all'estero presso Delegazioni o Rappresentanze militari ovvero presso enti, comandi od organismi internazionali"; l'estensione delle disposizioni in materia di missione all'estero: art. 1 della legge 18 maggio 1982, n. 301, recante "Norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone di intervento"; si vedano ora al riguardo gli artt. 1807 e 1808 del cod. ord. mil.); il godimento di un trattamento assicurativo specifico (si vedano tra gli altri: l'art. 3 del decreto-legge 28 dicembre 2001 n. 451, recante "Disposizioni urgenti per la proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali" - convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2002, n. 15; l'art. 10 del decreto-legge 19 gennaio 2005, n. 3, recante "Proroga della partecipazione italiana alla missione internazionale in Iraq e misure di incentivazione della produttività del personale dei Ministeri della difesa e degli affari esteri" - convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 18 marzo 2005, n. 37; l'art. 39-viciesbis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante "Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti», convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 febbraio 2006, n. 51)».

«Il legislatore - spiega la Corte - ha sempre dimostrato di aver avuto ben presente la distinzione tra le campagne di guerra e le missioni ONU, tanto che ha ritenuto di estendere ai partecipanti alle suddette missioni alcune provvidenze riservate alle campagne di guerra (l'art. 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, recante "Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra", ha esteso ai militari la spettanza della pensione, assegno o indennità di guerra), mentre per le altre ha escluso espressamente tale estensione (l'art. 5, comma 2, della legge 9 ottobre 1971, n. 824, recante "Norme di attuazione, modificazione ed integrazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati", precisa che le disposizioni della legge 24 maggio 1970, n. 336, recante "Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed Enti pubblici ex combattenti ed assimilati", "non si applicano al personale di cui alla legge 11 dicembre 1962, n. 1746")».

Infine, spiegano i giudici costituzionali «il concetto di "combattente" è stato a suo tempo individuato con riferimento ai partecipanti a vario titolo al secondo conflitto mondiale, come testimonia il decreto legislativo 4 marzo 1948, n. 137 (Norme per la concessione dei benefici ai combattenti della seconda guerra mondiale), il quale individua i destinatari di tali benefici (militari, militarizzati, prigionieri e partigiani)».

Una curiosità: stranamente l'Alta Corte afferma che «non sussiste alcuna sperequazione tra la posizione del militare che nell'ambito di un servizio svolto professionalmente decida volontariamente di partecipare a missioni internazionali...». A quanto ci risulta non esiste (e non è nemmeno contemplato) che un militare al quale è stato ordinato di partecipare ad una missione per conto dell'ONU possa legittimamente rifiutarsi, quindi la sua partecipazione non sarebbe a carattere volontario.