



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore NENCINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 2019**

Riorganizzazione del Corpo militare della Croce rossa italiana e istituzione del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato per finalità civiche, di volontariato istituzionale, di utilità sociale, di sicurezza ed interesse generale, nonché delega al Governo per la definizione dello stato giuridico e della disciplina d'impiego del relativo personale

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge, in linea con la riforma degli enti del Terzo settore, si pone l'obiettivo, a seguito del decreto legislativo n. 178 del 2012 che ha trasformato la Croce rossa italiana (CRI) da ente pubblico in associazione di diritto privato, di rivedere lo *status* giuridico del Corpo militare volontario della CRI e al contempo di rimarcare le indubbe peculiarità del Corpo rispetto a tutti gli altri enti del Terzo settore, con particolare riferimento alla natura specifica dell'attività di volontariato. In particolare, si propone l'istituzione di un Corpo militare speciale ausiliario dello Stato, finalizzato allo svolgimento di operazioni di soccorso sanitario e di tutela della salute, nonché di attività socio-assistenziali in situazioni di conflitto e di emergenza in ambito sia nazionale che internazionale.

Il Corpo militare volontario della Croce rossa italiana è da sempre un corpo militare speciale volontario ausiliario delle Forze armate italiane, le cui origini risalgono al 1866 e la cui funzione è storicamente quella di assicurare il primo soccorso in zone di guerra o di operazioni umanitarie multinazionali, la protezione civile e la difesa da attacchi chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRNe). Da ultimo, a seguito della ricordata trasformazione della CRI in associazione, il Corpo era composto esclusivamente da personale volontario in congedo, iscritto in due differenti ruoli a seconda dell'età e della posizione nei confronti degli obblighi di leva: ruolo normale (suddiviso a sua volta nei due ruoli mobile e di riserva) e ruolo speciale. Il personale volontario del Corpo militare era inquadrato nella riserva ed era richiamato in servizio attivo quando si palesavano particolari situazioni emergenziali. A

ciò faceva eccezione una esigua aliquota di personale in servizio permanente effettivo e di personale dipendente civile con compiti direttivi e amministrativi: dal 1° gennaio 2018, di fatto, non vi è più personale del Corpo in servizio attivo.

Più in dettaglio, il disegno di legge in esame intende *in primis* modificare lo *status* giuridico del Corpo militare volontario della CRI, facendolo confluire nel Corpo militare speciale ausiliario dello Stato di nuova istituzione, assicurando così continuità all'attività di volontariato svolta da migliaia di soggetti che operavano nella struttura del suddetto Corpo militare, ormai smilitarizzato, nonché aprendo nel contempo la possibilità a nuovi volontari di servire il Paese. Di fatto, il riconoscimento dello *status* militare è essenziale per garantire una preziosa attività di supporto e di assistenza sanitaria a tutte le Forze del comparto Difesa e Sicurezza in caso di interventi straordinari a fronte di calamità naturali e disastri tecnologici, nonché per esigenze relative ad attività di prevenzione anti-terrorismo e di ordine pubblico in generale, oltre che la diffusione di attività necessarie allo sviluppo della cosiddetta resilienza nella società civile. Nello svolgimento delle funzioni di soccorso sanitario di massa, sia in caso di conflitto armato che in caso di crisi, il Corpo militare operava attraverso l'impiego di unità e reparti campali, gruppi sanitari mobili, ospedali da campo, treni-ospedali, posti di soccorso attendati, reparti di soccorso motorizzati, sino all'impiego di navi-ospedale di grande tonnellaggio.

Successivamente, a seguito dell'evoluzione del contesto operativo e del *modus operandi* delle tecniche di soccorso, il

Corpo militare, unitamente al Corpo delle infermiere volontarie, ha acquisito la capacità di essere fruibile, anche in missioni estere, con propri assetti e propri specialisti, nelle funzioni cosiddette di soccorso speciale (unità cinofile, medicina tattica, soccorsi con mezzi e tecniche speciali, soccorso su piste da sci, salvataggio polivalente in acqua). Il Corpo militare speciale ausiliario neocostituito consentirebbe all'intero comparto Difesa di attingere a un bacino di risorse umane -tra cui medici, farmacisti, architetti, ingegneri, per il personale direttivo, e soccorritori militari, portafortiti, logisti, meccanici, elettricisti per il personale di assistenza- già dotate di una valida formazione nel campo sanitario, di pronto soccorso di emergenza e di medicina delle catastrofi, nonché di strumenti di carattere prettamente militare come automezzi, mezzi logistici e attrezzature sanitarie a supporto delle Forze armate e delle Forze di polizia e di tutti il sistema di protezione civile, che rischierebbero altresì di finire dispersi o dismessi in via definitiva in assenza di un'unica direttrice di reimpiego, anche di carattere logistico ausiliario, visto l'ottimo successo delle operazioni del Corpo militare della CRI nelle emergenze nazionali. Inoltre la possibilità di procedere all'arruolamento a carattere di volontariato istituzionale di personale di nuova nomina consentirebbe di immettere le nuove professionalità tecniche ed universitarie a favore delle amministrazioni locali.

Il disegno di legge mira altresì alla revisione dei criteri di arruolamento al fine di immettere nel ruolo direttivo sia le professionalità storicamente necessarie (quali medici, infermieri, farmacisti) che le nuove professionalità utili alla corretta gestione delle emergenze complesse e delle crisi (si pensi al personale specializzato in *crisis management* o nella difesa dell'ambiente in situazioni di emergenza, agli esperti in *cybersecurity*, ai laureati in scienze delle comunicazioni e in *social media management*,

agli specialisti in conservazione dei beni culturali in situazioni di emergenza) e nel ruolo operativo tutte quelle giovani e quei giovani, ancora non professionalmente specializzati, che vogliano prestare a fini non di carriera militare ma di volontariato la propria opera a favore dello Stato. Le disposizioni del presente disegno di legge, infatti, non si pongono in contrasto con l'esistente riserva selezionata delle singole Forze armate, in quanto permette di superare, stante la volontarietà del servizio reso, eventuali carenze di bilancio senza venir meno alla necessità di sopperire esigenze immediate di impiego, anche su più larga scala, e di produrre una risposta efficace a tali esigenze anche a livello periferico e non solo a livello di *staff* di Comando. In definitiva, l'istituzione del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato costituirebbe un patrimonio di risorse indispensabile per il sistema Paese, in termini di utilità e completezza, attraverso la presenza capillare sul territorio dei volontari.

Dal punto di vista organico funzionale, l'impiego dei volontari che costituiranno il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato sarà organizzato attraverso i reparti operativi delle Forze armate dislocati sul territorio, sotto il comando dell'autorità militare più elevata in grado nell'ambito di ciascuna regione, o dell'Arma dei carabinieri a livello di comando di legione, o dei comandi provinciali delle Forze di polizia e della protezione civile nazionale, regionale e locale, secondo la tipologia e la gravità dell'emergenza da fronteggiare. Tuttavia è necessario che le strutture del Corpo siano sottoposte più concretamente al comando e controllo di un'autorità militare che oltre ad esercitare l'autorità nei confronti delle forze ad essa assegnate per il compimento di una missione dovrà anche assicurarne la direzione. Le funzioni di comando e controllo sono svolte attraverso la gestione di personale, attrezzature, comunicazioni, strutture e procedure

effettuata da un comandante in sede di pianificazione, direzione, coordinamento e controllo delle forze nelle operazioni poste in atto per lo svolgimento di una missione a livello locale, sotto il coordinamento nazionale assicurato dal Ministero della difesa e atto a garantire funzionalità e omogeneità degli interventi, secondo le migliori *best practices* nazionali ed internazionali. Lo stesso Ministero della difesa disporrebbe inoltre, in caso di emergenza nazionale o internazionale, delle risorse strumentali e umane idonee ad attivare forze di soccorso centralizzate di pronto impiego.

Il nuovo organismo, nel rispetto delle convenzioni internazionali, dovrà mantenere lo *status* di neutralità che è tra i sette principi base posti a fondamento del Movimento internazionale della Croce rossa, per quanto riguarda gli assetti prettamente sanitari, e non dovrà sovrapporsi alle strutture nazionali, bensì costituire un sistema ausiliario a supporto delle Forze armate e di polizia, tenute ad intervenire in via primaria, anche in termini di completamento, mettendo a disposizione un apporto aggiuntivo di risorse umane qualificate, di mezzi e di materiali che attraverso un impiego duale garantiscano un virtuoso equilibrio tra costi e benefici a vantaggio del Paese. Per quanto concerne gli assetti, i mezzi, le installazioni e il personale non prettamente sanitario o di assistenza psicologica, si potrà operare, in conformità con il diritto internazionale, anche su scenari complessi o critici, secondo i più moderni criteri di soccorso militare (la cosiddetta medicalizzazione dei combattenti), con personale ed unità in grado di auto-protegersi ed operare nelle zone calde degli incidenti (da quelli CBRNe a quelli terroristici) a fianco degli enti di Stato preposti a tale scopo.

L'articolo 1 del presente disegno di legge istituisce il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato, al fine di dare continuità alle attività di volontariato svolte attraverso il

Corpo militare della CRI. La previsione di un Corpo militare speciale ausiliario di nuova concezione non soltanto garantisce la necessaria continuità atta a non disperdere il capitale umano ed esperienziale, nonché la dotazione di materiali e mezzi dell'ex Corpo militare dell'Associazione della Croce rossa italiana, ma risponde al *capability gap* creatosi in materia di soccorso sanitario di massa, psicosociale, sanitario, tattico e CBRNe per effetto della rapida trasformazione degli scenari emergenziali, sia naturali che antropici, del cambiamento climatico, che vede emergenze catastrofiche sul territorio, e infine delle nuove forme di terrorismo, caratterizzato da *swarm attacks* multipli sino al cambio di *targeting* da bersagli politici e simbolici al semplice cittadino.

L'articolo 2 disciplina l'organizzazione funzionale del Corpo. L'impiego dei volontari che ne faranno parte sarà organizzato attraverso i reparti operativi delle Forze armate dislocati sul territorio, sotto il comando dell'autorità militare più elevata in grado nell'ambito di ciascuna regione, o dell'Arma dei carabinieri a livello di comando di legione. Il Ministero della difesa mantiene un elenco generale delle risorse umane, dei beni strumentali e delle installazioni, al fine di poter mobilitare in caso di bisogno un'Unità centrale di soccorso per sovraordinate necessità emergenziali a carattere nazionale o internazionale o per impieghi speciali a supporto dei Comandi di livello superiore.

L'articolo 3 reca la delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro della difesa, uno o più decreti legislativi per disciplinare le modalità di reclutamento, le garanzie e le tutele lavorative e assicurative e le indennità da attribuire ai volontari nonché le modalità di costituzione e di funzionamento operativo dei Nuclei di pronto impiego e dei Nuclei specialistici, sulla base

dei principi e criteri direttivi enucleati nello stesso articolo.

All'articolo 4, infine, si prevede che con i medesimi decreti legislativi vengano definiti gli stanziamenti a valere sul bilancio ordinario del Ministero della difesa per il funzionamento del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato.

L'intero disegno di legge, compresa l'innovazione in materia di disabilità prevista dall'articolo 2 comma 6, è stato forgiato su criteri di inclusività e di *gender equality*, doverosa e necessaria, per un'armonica ricezione dalla società civile e dalla comunità militare.

La piena applicazione dello spirito originario delle Convenzioni di Ginevra, di cui

l'Italia è stata storicamente attrice primaria, è altresì richiamata dalla possibilità del Corpo di concorrere alle attività delle Unità specializzate già esistenti, nella sua funzione ausiliaria alla protezione ed alla conservazione dei beni culturali in caso di emergenze e crisi, o di eventi bellici o a carattere terroristico.

È inoltre di assoluto pregio segnalareVi, onorevoli colleghi, come tale disegno di legge sia incentrato, in tempi di ristrettezze di bilancio dello Stato, su criteri di economicità e di reimpiego di assetti, mezzi e materiali già disponibili e di volontariato a favore delle comunità, della società e dello Stato tutto.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Istituzione del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato)*

1. Per conferire continuità e maggiore efficienza organizzativa alle attività di volontariato istituzionale poste in essere dal Corpo militare volontario della Croce rossa italiana, in linea con le attività del Terzo settore, nonché per valorizzare e razionalizzare le risorse umane e strumentali già disponibili e quelle che si rendano ulteriormente disponibili per lo svolgimento di tali attività nel territorio nazionale, è istituito il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato.

2. Il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato, in armonia con la disciplina relativa ai Corpi ausiliari delle Forze armate, è posto alle dipendenze organiche del Ministero della difesa e alle dipendenze funzionali dei comandi militari, con particolare riferimento all'Arma dei carabinieri.

3. Il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato concorre alla gestione delle crisi e delle emergenze locali, regionali, nazionali, transnazionali e internazionali tramite il proprio personale operativo e specialistico, con particolare riferimento agli interventi a supporto della società civile. Il Corpo opera in ausilio agli altri corpi e agli enti dello Stato che svolgono le proprie funzioni in via esclusiva o concorsuale nell'ambito delle attività emergenziali e di difesa della nazione, trasversalmente a tutti i domini di difesa nazionale, aria, terra, mare, spazio e cyberspazio.

## Art. 2.

*(Organizzazione funzionale)*

1. I servizi amministrativi, logistici e operativi necessari per consentire ai volontari del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato un'efficace collaborazione con le autorità militari e civili nelle operazioni sul territorio o in quelle addestrative ed esercitative sono garantiti dall'Amministrazione della difesa attraverso i comandi regionali e interregionali delle Forze armate, con particolare riferimento all'Arma dei carabinieri.

2. Per l'attuazione dei compiti di cui al comma 1, l'Amministrazione della difesa si avvale anche dell'utilizzo delle uniformi, dei mezzi e dei materiali già in dotazione al Corpo militare della Croce rossa italiana. Il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato può utilizzare, sulla base di apposita pianificazione o previa specifica autorizzazione dell'autorità militare competente in caso di emergenza, e in stretto coordinamento con la medesima autorità, le dotazioni, gli equipaggiamenti e il materiale protettivo delle Forze armate.

3. Il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato opera negli ambiti del soccorso, inclusi il soccorso sanitario, il soccorso medico-tattico, il soccorso medico di massa, il soccorso speciale e il soccorso per attacchi chimici, biologici, radiologici e nucleari (CBRNe), della difesa e tutela dei beni culturali e del sostegno socio-assistenziale e psicologico a favore della popolazione civile e del personale militare e civile delle amministrazioni dello Stato, con particolare riferimento alle emergenze derivanti da calamità naturali e alle emergenze nucleari o radiologiche o comunque derivanti da disastri tecnologici, alle emergenze climatiche ed ambientali e alle emergenze complesse, alle epidemie, le pandemie ed altri eventi di biosicurezza, ad atti di terrorismo, ad attacchi cibernetici o ad altre situazioni di crisi non

previste. Quando non sia impiegato in situazioni operative connesse alle suddette emergenze, il personale del Corpo è impegnato in attività addestrative ed esercitative finalizzate all'accrescimento della propria capacità di intervento in tali emergenze o alla loro prevenzione.

4. Il Corpo militare speciale ausiliario dello Stato è costituito da Nuclei di pronto impiego e Nuclei specializzati, organizzati e articolati omogeneamente nel territorio nazionale e posti alle dipendenze dell'autorità militare più elevata nell'ambito di ciascuna regione. Presso il Ministero della difesa è tenuto l'elenco generale delle risorse umane, dei beni strumentali e delle installazioni di pertinenza del Corpo, anche al fine della mobilitazione, in caso di urgenza, di una Unità centrale di soccorso per sovraordinate necessità emergenziali a carattere nazionale o internazionale o per impieghi speciali a supporto dei Comandi delle Forze armate di livello superiore.

5. Il personale del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato è inquadrato in due distinti ruoli, operativo e specialistico. Entrambi i ruoli concorrono alla composizione dei Nuclei di pronto impiego e dei Nuclei specializzati, di cui al comma 4.

6. Il personale del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato è arruolato senza alcuna distinzione di genere né limitazione per orientamento personale, in considerazione della natura inclusiva dei suoi compiti di volontariato istituzionale di servizio alla nazione. E' consentito anche l'arruolamento di personale diversamente abile, nei limiti previsti in applicazione dei criteri di sicurezza e di compatibilità con l'impiego, definiti con i decreti legislativi di cui all'articolo 3.

### Art. 3.

*(Stato giuridico e disciplina d'impiego)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore

della presente legge, su proposta del Ministro della difesa, uno o più decreti legislativi per disciplinare lo stato giuridico militare riconosciuto al personale del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato, le modalità di reclutamento, le garanzie e le tutele lavorative e assicurative e le indennità da attribuire al predetto personale nonché le modalità di costituzione e di funzionamento operativo dei Nuclei di pronto impiego e dei Nuclei specialistici, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuare, ai fini dell'arruolamento, della definizione dello stato giuridico e dell'attribuzione delle indennità, le modalità per il riconoscimento e la valorizzazione delle esperienze e della professionalità acquisite dal personale volontario già appartenente alle componenti ausiliarie delle Forze armate, o comunque possedute anche da altri soggetti che intendano presentare domanda di arruolamento, sia per le funzioni di pronto impiego che per quelle specialistiche;

b) definire la struttura organizzativa del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato prevedendone la presenza capillare e omogenea nel territorio nazionale, con riferimento sia ai Nuclei di pronto impiego che ai Nuclei specialistici, al fine di assicurare l'efficacia e l'efficienza del suo impiego operativo; prevedere altresì la costituzione di un'Unità centrale di soccorso in caso di emergenza nazionale o internazionale o per eventuali impieghi speciali ausiliari presso i Comandi delle Forze armate nazionali nonché per eventuale supporto in operazioni di gestione delle crisi presso le organizzazioni internazionali;

c) determinare il percorso formativo e addestrativo di base e specialistico del personale, nonché i suoi periodici aggiornamenti, da attivare con risorse proprie del Corpo o presso scuole ed enti di formazione dello Stato, civili e militari, in base agli *standard* internazionalmente condivisi;

d) definire le procedure di attivazione dei Nuclei di pronto impiego e dei Nuclei specialistici per le operazioni ordinarie, per le attività di addestramento e formazione e per il pronto impiego di emergenza, nonché nei casi di crisi caratterizzata a livello locale, regionale, nazionale, transnazionale o internazionale, di origine umana o naturale, nel settore civile o militare e in qualsiasi dominio della difesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 3;

e) disciplinare le modalità di impiego, in posizione di distacco presso altre amministrazioni dello Stato, la polizia locale o altre amministrazioni locali e altri enti e organi dell'amministrazione pubblica, del personale dei ruoli operativo e specialistico, anche costituito in nuclei per attività di servizio isolato o di *staff*.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario, da rendere nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

#### Art. 4.

##### *(Disposizioni finanziarie)*

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 3 sono individuate le dotazioni finanziarie disponibili a legislazione vigente, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero della difesa per il funzionamento del Corpo militare speciale ausiliario dello Stato.



€ 1,00