

LA TUTELA DELLE VITTIME CIVILI DI GUERRA IN ITALIA



Autore: **Avv. Maria Marinello** (Ricercatrice Senior ed Esperta Legale)

Editing: **Patrizia Parodi** (UN online volunteer)

Graphic Design: **Vilmar Luiz** (UN online volunteer)

Layout: **Daniele Prati** (UN online volunteer)

Foto copertina: **22 marzo 1943 - bombardamenti su Palermo - National Archives del Royal Air Force Museum di Londra**, crediti **W. Rothier-S. Romeo “Bombardamenti su Palermo. Un racconto per immagini” - Istituto Poligrafico Europeo, 2017.**

Copyright © 2017

L'Osservatorio - Centro di ricerche sulle vittime civili dei conflitti

Via Marche, 54

00187 Roma - Italia

Per ulteriori informazioni, contattare:

 [@OsservatorioOrg](https://twitter.com/OsservatorioOrg)

 [losservatorio.org](https://www.facebook.com/losservatorio.org)

 info@losservatorio.org

Questo lavoro di ricerca è una pubblicazione indipendente commissionata da L'Osservatorio. Le analisi, le conclusioni e le raccomandazioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale di L'Osservatorio. Il materiale del testo può essere liberamente riprodotto con una corretta citazione e/o attribuzione dell'autore ed editore.

Indice

Premessa	4
La tutela delle vittime civili di guerra in Italia.....	6
I tratti generali della disciplina ed il suo sviluppo storico	6
Le misure di carattere economico e previdenziale	10
Le Politiche del Lavoro.....	18
Altre forme di tutela; i diritti spettanti agli invalidi di guerra.....	25
La risarcibilità dei danni materiali (e non solo) subiti dalle vittime di guerra.....	26
L'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra quale ente rappresentativo dei diritti delle vittime di guerra italiane	30
La nascita dell'Associazione e i suoi primi anni di vita	30
Il riconoscimento della personalità di diritto pubblico e gli anni della “normalizzazione” dell'attività dell'Associazione	34
L'Associazione dalla seconda metà degli anni '70 ad oggi.....	36
Cronologia della legislazione citata.....	40
A. Internazionale	40
B. Nazionale.....	40
Fonti citati	45

Premessa

La continua emergenza dei civili coinvolti in eventi bellici; le sfide del Diritto internazionale umanitario contemporaneo – La necessità di predisporre sistemi adeguati di tutela attraverso l'analisi di dati oggettivi e condivisi; finalità del contributo.

Dopo le atrocità della Seconda Guerra Mondiale, la Comunità internazionale auspicò che mai più l'umanità avrebbe vissuto gli orrori del passato; tuttavia, nonostante il rafforzamento del dialogo fra i popoli, la tutela dei diritti umani e la crescente sensibilità dell'opinione pubblica rispetto ai temi del diritto internazionale umanitario *“C'è ancora molto da fare affinché i semi interrati sette decenni orsono diano i frutti sperati, ovvero una vita contraddistinta dalla dignità e dalla pace per tutti”*; attualmente si calcola che circa 60 Paesi siano coinvolti in conflitti armati e risulta difficile trovare una stima ufficiale delle vittime civili. La maggior parte dei conflitti in atto è poco conosciuta; sono soprattutto conflitti interni, per i quali è complicato intervenire efficacemente a difesa delle popolazioni coinvolte. A rendere, se possibile, ancor più preoccupante la situazione descritta, è la constatazione che gli eventi bellici degli ultimi decenni sembrano registrare una crescente incisività – spesso frutto di precise e premeditate scelte strategiche – sulle popolazioni inermi. Nonostante il progresso del Diritto internazionale umanitario, i civili continuano ad essere le prime vittime degli eventi bellici, così come i maggiori danni “collaterali” interessano soprattutto le infrastrutture e le risorse di base di intere popolazioni. Tendenza, quest'ultima, tristemente inaugurata con il secondo conflitto mondiale e, a quanto sembra, da allora mai più invertita.

Al riguardo, è sufficiente riportare gli allarmanti dati emersi dal primo rapporto sui conflitti armati recentemente pubblicato dall'Istituto internazionale per gli studi strategici (IISS); Il rapporto denuncia che nel 2014 i conflitti nel mondo sono stati più mortali rispetto al passato anche se meno numerosi (si registrano 42 conflitti armati, tra guerre civili, insurrezioni e altri tipi di instabilità e violenze, vale a dire 21 in meno rispetto ai 63 del 2008; tuttavia, se nel 2008 tali eventi hanno provocato in totale la morte di 56.000 persone, nel 2014 il numero delle vittime è salito a 180.000).

Il trend negativo confermato dallo studio dell'Iiss è ben noto già da alcuni anni: il Segretario Generale delle Nazioni Unite nel rapporto sulla protezione dei civili nei conflitti armati del 28 novembre 2005 (S/2005/740) così si esprimeva al riguardo: *“Nelle nuove guerre è emerso che l'impatto dei conflitti armati sui civili va ben oltre il concetto di danni collaterali. Gli attacchi mirati, gli sfollamenti coattivi, la violenza sessuale, la coscrizione forzata, uccisioni indiscriminate, la mutilazione, la fame, la malattia e la perdita di mezzi di sussistenza complessivamente dipingono un quadro estremamente buio dei costi umani dei conflitti armati. Sebbene il numero di conflitti armati sia diminuito da 50 nel 1992 a 30 nel 2004, i conflitti di oggi sono più spesso conflitti a bassa intensità combattuti con armi di piccolo calibro e armi leggere sia in zone urbane che in zone rurali. La guerra convenzionale intrapresa con unità vaste, addestrate e ben disciplinate e con strutture di comando e controllo chiare è meno comune. Il mutamento della natura dei conflitti ha un profondo impatto sul rispetto per lo stato civile e la sicurezza e il benessere delle popolazioni civili. I civili sono sempre più a rischio di essere catturati sotto il fuoco incrociato, presi di mira*

in rappresaglie, reclutati con la forza, sessualmente schiavizzati o violentati. I gruppi armati coinvolti in questi conflitti tendono ad essere più piccoli e meno addestrati ed equipaggiati rispetto alle forze militari nazionali. Essi quindi tendono ad evitare un maggiore impegno militare mirando invece a diffondere la paura tra la popolazione civile, usando gli stessi civili come scudi umani o estorcendo loro cibo e denaro per il proprio sostentamento e sostegno. Sempre più spesso, i conflitti di oggi fanno leva sui bambini soldato, che sono comunemente reclutati e utilizzati contro la loro volontà, attraverso il rapimento, sequestro di persona, riduzione in schiavitù e la coercizione o intimidazione dei loro genitori o tutori. Si stima che i bambini sono utilizzati da quasi il 75 per cento delle parti armate attualmente in conflitto".

Nel tempo è aumentato anche l'impatto indiretto dei conflitti che hanno causato un numero più alto di profughi e sfollati, tanto che nel 2013 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha osservato che per la prima volta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale il numero delle persone costrette ad abbandonare le loro case ha superato i 50 milioni in tutto il mondo.

Senza pretesa alcuna di completezza ed esaustività, si può senz'altro concludere che oggi la maggioranza delle vittime dei conflitti armati siano civili non direttamente coinvolti nelle ostilità e, nel drammatico contesto così sinteticamente tratteggiato, risulta sempre più evidente come sia assolutamente indispensabile mantenere alta l'attenzione sul problema delle popolazioni civili colpite da eventi bellici e disporre di mezzi di tutela e protezione sempre più efficaci.

Elaborare adeguati sistemi di monitoraggio del fenomeno analizzandone le cause e rafforzare i sistemi di protezione dei civili nelle aree interessate da eventi bellici sono priorità ben presenti alla Comunità internazionale.

A tal fine risulta necessario acquisire dati oggettivi e storicamente verificati che possano essere utili alla definizione di criteri normativi e qualificazioni univoche delle categorie di vittime da proteggere.

Altrettanto fondamentale è la predisposizione a livello internazionale di parametri e criteri condivisi che consentano di verificare l'efficacia degli strumenti di tutela – normativi ed operativi – in essere, onde consentire sempre di più una razionale distribuzione delle risorse destinate al soccorso delle popolazioni colpite da eventi bellici ed uno sviluppo coerente del Diritto umanitario.

Posti tali obiettivi generali, risulta essenziale un attento esame dell'evoluzione della disciplina interna, verificandone in concreto l'incisività; tanto più se tale normativa ha avuto modo di svilupparsi ed essere applicata per oltre 70 anni. L'esame delle criticità e degli elementi di forza della normativa costituisce un'ottima base di confronto e discussione, offrendo concreti elementi per la creazione di parametri e criteri di verifica condivisi anche a livello internazionale.

Parallelamente, sempre quale dato esperienziale sul quale è possibile avviare un confronto, è interessante conoscere nel dettaglio il vissuto delle aggregazioni sociali che in Italia – all'indomani soprattutto della Seconda Guerra Mondiale – furono in grado

di rispondere alle emergenze della popolazione al fianco delle istituzioni pubbliche e talvolta ad esse sostituendosi.

Al riguardo, è prezioso il contributo dell'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra (ANVCG) quale Ente preposto in Italia alla difesa e tutela delle vittime di guerra sin dal 1943. Nata per rispondere alle emergenze delle vittime della Seconda Guerra Mondiale, provvedendo ai bisogni più urgenti dei civili duramente colpiti nel nostro Paese dagli eventi bellici, l'Associazione è senz'altro un attore centrale che ha accompagnato lo sviluppo – anche normativo – di meccanismi di tutela delle vittime civili in Italia.

La storia della ANVCG, in particolare il vissuto dei suoi membri, costituiscono un formidabile contributo in funzione degli obiettivi tratteggiati in precedenza. Proprio in quanto aggregazione sociale in continuo divenire, l'Associazione non costituisce soltanto una testimonianza storica di indubbio valore, ma, ancor più, è oggi un vitale laboratorio di idee e risorse per l'implementazione dei sistemi di tutela delle popolazioni civili colpite da eventi bellici.

In tali direzioni si muoverà il presente contributo, che cercherà di offrire al lettore un quadro sintetico dei mezzi di tutela delle vittime di guerra predisposti dall'ordinamento giuridico italiano e della trasformazione nel tempo di tale disciplina spesso frutto, come meglio si vedrà nel capitolo I, di interventi poco armonici “innestati” su preesistenti impianti normativi non pensati per rispondere alle esigenze delle vittime civili di guerra. Parallelamente, si cercherà di evidenziare il contributo interpretativo delle Corti italiane nel rendere attuale ed applicabile una normativa spesso confusa e frutto di una mal coordinata stratificazione di leggi adottate per rispondere ad esigenze contingenti ed emergenziali. Di seguito sarà ripercorso lo sviluppo dell'ANVCG, quale ente esponente dei diritti e degli interessi delle vittime civili di guerra partendo dall'ampio mandato della Associazione che ne ha storicamente consentito l'affermazione quale attore fondamentale della società civile dagli anni '40 dello scorso secolo ad oggi grazie anche al crescente impegno assunto – sia in chiave interna che internazionale – nella coltivazione della memoria nonché nella diffusione dei valori del diritto internazionale e della solidarietà fra i popoli.

Entrambi gli aspetti sopra considerati sono infatti essenziali affinché possa crearsi e diffondersi un'educazione alla pace intesa quale migliore sistema di prevenzione della guerra – nelle parole del Presidente Giuseppe Castronovo – “*oblio della ragione*”.

La tutela delle vittime civili di guerra in Italia

I tratti generali della disciplina e il suo sviluppo storico

La tutela dei civili in situazioni di conflitto nell'Ordinamento internazionale, cenni – Nascita e sviluppo della normativa in Italia e suoi principi generali – L'Opera Nazionale Invalidi di Guerra – Le misure volte ad offrire sostegno alle vittime civili di guerra italiane; rinvio.

Prima di approfondire quanto previsto nel nostro ordinamento giuridico a tutela delle vittime civili di guerra italiane, sembra opportuno offrire al lettore un brevissimo cenno sulla

disciplina in materia sviluppatasi a livello internazionale. In tal senso occorre richiamare c.d. Diritto internazionale umanitario ovvero quella branca del Diritto internazionale finalizzata ad “umanizzare” per quanto possibile le situazioni di conflitto, mirando, in estrema sintesi, a proteggere le parti deboli di un conflitto armato ossia i non combattenti quali i civili e coloro che non possono più combattere perché malati, feriti, naufraghi ovvero prigionieri di guerra.

Il fondamento del Diritto internazionale umanitario può essere individuato nella necessità di assicurare, anche in situazioni di conflitto armato, il rispetto e la sopravvivenza di quei diritti fondamentali della persona che sono alla base della coscienza giuridica della comunità internazionale. Il nucleo centrale di tale disciplina è costituito dalla prima Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 (convenzionalmente considerata data di nascita del Diritto internazionale umanitario)^[1] e dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949^[2, 3, 4, 5], nonché dai successivi due Protocolli aggiuntivi del 1977^[6, 7] ma anche, più recentemente, dalla Convenzione di Ottawa del 1997 sull'eliminazione delle mine antipersona^[8].

Questo, succintamente, il cuore del Diritto internazionale umanitario cui, negli anni, si sono aggiunti numerosi trattati e convenzioni (soprattutto promossi all'interno del sistema delle Nazioni Unite) rivolti per lo più alla tutela di singole categorie di soggetti deboli (ad esempio i fanciulli ed i minori) nonché provvedimenti di natura contingente assunti per rispondere ad emergenze di diritto umanitario in determinate aree geografiche ed in determinate situazioni di conflitto (numerose, in tal senso, le Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a partire soprattutto dalla seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo).

Al di là delle ipotesi da ultimo considerate, la disciplina internazionale volta a tutelare i civili in situazioni di conflitto è per sua stessa natura rivolta agli Stati e dunque composta da principi generali che questi ultimi devono rispettare e tradurre in disposizioni interne.

Posto tale generalissimo quadro introduttivo, va detto che la disciplina volta ad offrire tutela e sostegno alle vittime civili di guerra nasce in Italia nel contesto della Prima Guerra Mondiale. Tuttavia, parallelamente a quanto accaduto nel panorama internazionale, è all'indomani del secondo conflitto mondiale che tale normativa subisce una forte accelerazione, sulla base del cambio radicale di strategia militare tristemente inaugurato da tali eventi bellici che, a differenza di quanto accaduto sino ad allora, colpiscono in maniera diretta e consapevole le popolazioni civili degli Stati coinvolti.

In Italia, dunque, una prima forma di tutela per le vittime civili di guerra, viene riconosciuta nel 1919^[13]. La disciplina, nel suo impianto originario, viene disegnata sulla base della parallela normativa prevista per gli ex militari rimasti vittime dei conflitti; anzi, per meglio dire, viene su di essa impiantata. Tale peculiarità produrrà i suoi effetti a lungo, in quanto adattare una normativa nata per una categoria omogenea (quella dei militari composta da uomini in età adulta) ad una categoria invece estremamente differente ed al suo interno eterogenea (composta da minori, donne, anziani) comporta delle intuibili difficoltà interpretative ed applicative.

Anche per tale ragione, la disciplina in materia sin da subito necessitò di numerose integrazioni e correzioni, dando così vita all'accumularsi di norme frammentarie e disor-

ganiche, tanto che il Legislatore, già nel 1923, avvertì l'esigenza di razionalizzare la materia in un Testo Unico.

L'adozione di misure a sostegno delle vittime civili di guerra, inizialmente, fu dettata dalla necessità di prevedere misure in qualche modo compensative della ridotta capacità lavorativa derivante dall'infermità di guerra. Tale impostazione rese molto limitati gli orizzonti della tutela stessa che, conseguentemente, includeva solo misure di carattere economico la cui entità, peraltro, aveva come parametro la produttività di un ideale "lavoratore medio".

Con gli anni, grazie anche alla copiosa giurisprudenza in materia, i principi e le ragioni di fondo posti alla base della tutela normativa delle vittime civili di guerra sono radicalmente mutati, enfatizzando in maniera crescente la componente risarcitoria quale ragione di fondo posta alla base della normativa in materia.

In questo primo quadro generale della normativa italiana e del suo sviluppo storico non si può omettere il riferimento all'Ente cui per primo fu affidata l'assistenza e tutela delle vittime civili di guerra; si tratta dell'Opera Nazionale per la protezione ed assistenza degli Invalidi di Guerra (ONIG), istituita con legge 25 marzo 1917, n. 481 e successivamente oggetto di ulteriori interventi normativi riformatori^[11, 21, 31]. In base alla legge del 1949, l'Ente, dotato di personalità giuridica di Diritto pubblico e sottoposto alla tutela e vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assumeva la funzione di: *"assistenza sanitaria, ortopedica e protesica, in quanto non sia stata compiuta dall'amministrazione militare e sia resa necessaria da successivi bisogni dell'invalido; assistenza morale e preparazione alla rieducazione dell'invalido; assistenza sociale degli invalidi, curandone la istruzione generale e professionale, al fine di rieducarli, preferibilmente all'antica loro professione agricola od operaia, o di educarli ad una nuova rispondente alle loro attitudini e condizioni sociali od economiche ed alle condizioni e risorse di lavoro delle località in cui risiedono; assistenza materiale, quando sia resa necessaria dalle condizioni peculiari degli invalidi, collocandoli anche presso istituti di ricovero; collocamento al lavoro degli invalidi; assistenza giuridica quando le condizioni personali dell'invalido non lo mettano in grado di far valere le sue ragioni; o quando debba essere assoggettato a tutela o curatela. Nei riguardi degli invalidi minorenni ed eventualmente dei figli minorenni degli invalidi o che si trovino nella incapacità assoluta a lavoro proficuo, l'Opera nazionale ha tutte le attribuzioni e le facoltà stabilite per la protezione e l'assistenza degli orfani di guerra".* Ad essa spettava inoltre, in linea generale porre in essere *"tutti quei provvedimenti di protezione, di vigilanza, di controllo, che riguardano l'applicazione del presente decreto ed ogni altra disposizione a favore degli invalidi di guerra"*.

Dal punto di vista strutturale l'Ente in parola risentiva sin dalla sua costituzione di una struttura amministrativa assai centralizzata tipica degli Enti pubblici italiani ad esso coevi.

Sempre secondo la legge del 1949, l'Opera e le istituzioni con essa collegate (Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra, Associazione Mutilati ed Invalidi di Guerra, Unione Mutilati per Servizio, ecc.), non erano soggette alla legge e ai regolamenti che disciplinavano le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza; gli erano, però, estese tutte le disposizioni di favore vigenti per dette istituzioni.

A seguito del D.P.R. 616 del 1977 e successive disposizioni attuative^[45, 46, 47], l'Opera fu soppressa e posta in liquidazione. Dal 31 marzo 1979, le funzioni di protezione, rappresentanza e tutela esercitate dall'ONIG nei confronti dei mutilati ed invalidi di guerra, delle vittime civili di guerra, degli orfani di guerra ed equiparati, dei mutilati e invalidi per servizio, dei familiari dei caduti per servizio furono attribuite, a seconda delle rispettive competenze, all'Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi di Guerra, all'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra, all'Associazione Nazionale Famiglie dei Caduti e Dispersi in Guerra, all'Unione Nazionale Mutilati per Servizio.

Tornando all'esame delle disciplina in materia, va detto che l'Ordinamento italiano ha negli anni riconosciuto varie forme di tutela, assistenza e sostegno alle vittime civili di guerra. Per una maggiore chiarezza nella trattazione della materia, tali misure verranno ricomprese in tre macro categorie ovvero:

- 1) Misure di carattere economico e previdenziale.
- 2) Politiche del lavoro.
- 3) Altre forme di tutela funzionali alle disabilità di guerra.

In base a tale tripartizione, che ha esclusivamente scopi di razionalizzazione del presente contributo, verrà nel prosieguo analizzata la disciplina a tutela delle vittime civili di guerra in Italia.

In disparte verranno poi trattate le misure risarcitorie per i danni materiali subiti dalla popolazione civile italiana quale conseguenza degli eventi bellici verificatisi lo scorso secolo nel nostro Paese e, in conclusione, verrà offerta una breve panoramica sui più



Corso Vittorio Emanuele bombardamenti su Palermo marzo 1943 – Archivio fotografico dei Vigili del Fuoco di Palermo.
Crediti: W. Rothier-S. Romeo "Bombardamenti su Palermo. Un racconto per immagini" – Istituto Poligrafico Europeo, 2017.

recenti sviluppi giurisprudenziali in materia di riconoscimento al diritto al risarcimento del danno biologico subito da alcune categorie di vittime di guerra in conseguenza delle gravi violazioni dei diritti umani poste in essere durante gli eventi bellici (in particolare durante la Seconda Guerra Mondiale).

Le misure di carattere economico e previdenziale

Definizione dell'istituto - Gli albori della disciplina - il Testo Unico del 1923 - La legge n. 648 del 1950 - Lo sviluppo della normativa negli anni '60 - Il riordino della materia ad opera del D.P.R. n. 915 del 23 dicembre 1978 - Le riforme degli anni '80 e '90 - L'attuale quadro normativo.

Secondo la definizione del Ministero dell'Economia e Finanze¹¹ i trattamenti pensionistici di guerra *“sono benefici economici che lo Stato eroga, come atto di risarcimento, direttamente ai militari e ai civili che hanno subito menomazioni all'integrità psico-fisica per causa di guerra o, se deceduti per la stessa causa, in via indiretta ai loro familiari (vedova e orfani, genitori). I trattamenti pensionistici di guerra diretti sono reversibili ai familiari alla morte del beneficiario. I benefici possono, dunque, essere concessi: direttamente a coloro che hanno subito il danno, la persecuzione o l'internamento (trattamento diretto); in via indiretta ai familiari, se il danneggiato non ha mai fruito in vita di nessun beneficio (trattamento indiretto); in via di reversibilità ai familiari, alla morte del danneggiato che aveva fruito in vita di una forma pensionistica (trattamento di reversibilità)”*.

La strada per pervenire a tale definizione che chiarisce dal punto di vista soggettivo i confini della materia in esame è stata lunga e complessa.

Inizialmente, i primi trattamenti pensionistici legati agli eventi bellici furono previsti in Italia in favore esclusivamente dei graduati militari e dei loro congiunti. La pensione di guerra come trattamento a sé stante, trovò il suo primo riconoscimento nella legge n. 667 del 23 giugno 1912 emanata in occasione del conflitto italo-turco^[10].

A seguito della Prima Guerra Mondiale la disciplina viene avvertita come inadeguata; conseguentemente, la necessità di dare un assetto organico alla materia si traduce nell'adozione del Testo Unico delle disposizioni portanti provvedimenti per il risarcimento dei danni di guerra^[13].

Per la prima volta viene riconosciuto in Italia il diritto alla pensione per i civili rimasti invalidi a seguito degli eventi bellici, nonché ai familiari degli stessi in caso di morte.

La disciplina, in verità, si limitava a rinviare alle disposizioni previste in materia per i militari invalidi o deceduti in caso di guerra disponendo che fosse *“concessa la pensione privilegiata di guerra, con le stesse norme che regolano le pensioni ai militari invalidi ed alle famiglie dei militari morti in guerra, e ove non abbiano diritto a altre indennità o pensioni: a) alla vedova ed ai parenti viventi a carico del cittadino italiano, anche delle regioni che saranno annesse, o del suddito coloniale, la cui morte sia dovuta a qualsiasi fatto di guerra, che ne sia stata la causa violenta, diretta ed immediata; b) al cittadino italiano, anche delle regioni che saranno annesse, od al suddito coloniale, la cui invalidità sia dovuta a qualsiasi fatto di guerra, che ne sia stata la causa violenta, diretta ed immediata”*.

Ai sensi del Testo Unico veniva considerato fatto di guerra *“il fatto, compiuto da forze armate nazionali, alleate o nemiche, coordinato alla preparazione ed alle operazioni della guerra ed anche quello che, pur non essendo coordinato alla preparazioni ed alle operazioni belliche, è stato occasionato dalle stesse”*. Veniva ricompreso, dunque, ogni evento proveniente da tutte la parti belligeranti, purché connesso ad operazioni belliche preordinate.

Invero, l'intento di tale prima normativa organica in materia è principalmente volto al ristoro patrimoniale e materiale dei danni cagionati dalla guerra al fine di favorire un rapido risanamento economico del Paese (così recita l'art. 2 del Decreto *“Ai fini di restaurare la ricchezza nazionale e la piena efficienza produttiva delle regioni danneggiate direttamente dalla guerra, il diritto al risarcimento dei danni di guerra è riconosciuto nei limiti e nei modi stabiliti nel presente testo unico”*^[17]).

Negli anni immediatamente successivi, a causa dell'accumularsi spesso tumultuoso di norme frammentarie e per lo più dettate dalla necessità di far fronte a casi concreti, appare chiara l'assoluta necessità di un nuovo Testo Unico, che venne in effetti realizzato nel 1923^[17].

Sebbene ancora una volta si tratti di una disciplina sostanzialmente disegnata per gli ex militari con uno spazio assai marginale per le vittime civili, molti dei criteri e dei principi ivi utilizzati sono giunti sino ad oggi, mutuati nella attuale normativa in materia.

In primo luogo, la nuova disciplina rivendica una sostanziale differenza dai trattamenti pensionistici ordinari in quanto fondamentalmente caratterizzata dall'essere – a differenza dei secondi – un vero e proprio indennizzo che trova la sua ragion d'essere da un lato nel servizio prestato alla Nazione, dall'altro nella ridotta capacità lavorativa quale conseguenza dell'evento bellico.

Così, infatti, si legge nella Relazione al Regio Decreto *“si tratta (...) di una vera e propria indennità, che lo Stato paga a chi, con proprio sacrificio, ha servito la nazione in guerra e ne ha consentito la difesa e l'affermazione con la forza delle armi di fronte allo straniero. L'essere la guerra un fatto, non soltanto fatale, ma anche necessario come l'adempimento di un dovere storico per lo Stato, non impedisce che dal sacrificio del soldato, chiamato a combattere per la Patria, nasca l'obbligo di una indennità per lo Stato (...) Ma, se questo è il fondamento etico e giuridico del diritto alla pensione di guerra, è chiaro che titolo per conseguire la pensione non può essere che la menomazione dell'integrità fisica, da cui sia derivata una diminuzione della capacità di lavoro, e, per le famiglie, la morte, che siano state causate dal servizio di guerra. La causa del servizio di guerra è dunque un elemento in ogni caso indispensabile perché sorga il diritto alla pensione. E questo principio è pertanto in modo preciso affermato come regola generale ed inderogabile nel primo comma dell'art. 2 del decreto”*.

Si tenne però a sottolineare che *“la pensione è bensì un'indennità, ma non già un'indennità per il danno morale sofferto in seguito all'invalidità o alla morte, meno che mai potendosi ammettere in questo capo il principio della risarcibilità dei danni morali, bensì è indennità per il danno materiale o economico derivato dall'evento di servizio”*.

Si basa sul medesimo principio il riconoscimento delle pensioni indirette spettanti ai familiari – principalmente al coniuge ed ai figli, mentre in maniera assai ridotta ai genitori

dell'invalido ovvero del deceduto – *“giacché normalmente il marito ed il padre sono il sostegno della moglie e dei figli”*.

Il Regio Decreto in parola offriva, come detto, una disciplina organica dell'istituto prevedendo pensioni dirette (nelle forme della pensione vitalizia, assegno rinnovabile e indennità una tantum) ed indirette, disponendo dettagliatamente circa le relative procedure di accesso.

Inoltre, venivano previsti i vari tipi di infermità – graduati a seconda della gravità e permanenza dell'invalidità da essi cagionata – racchiusi in otto differenti categorie; accanto a tale criterio, per la quantificazione economica della pensione, veniva prevista una suddivisione per gradi militari partendo dalla presunzione per cui ad un maggiore grado militare corrispondeva una maggiore capacità di guadagno. La ragione di questo criterio è duplice: da un lato le pensioni di guerra derivano da quelle per il servizio, dall'altro la differenziazione per gradi permette di stimare presuntivamente le capacità di guadagno e, di conseguenza, del danno sofferto a causa della guerra.

Nel complesso, l'impianto della normativa – chiaramente disegnato sulle esigenze dell'apparato militare – lasciava poco spazio alle istanze delle vittime civili che venivano richiamate esclusivamente dall'articolo 69 del Testo Unico. Tale ultima norma si limitava ad affermare che alla categoria delle vittime civili fosse applicabile – se possibile e salvo contraria disposizione di legge – la disposizione del Testo Unico sulle pensioni di guerra.

La disciplina era articolata secondo due fondamentali categorie: quella dei combattenti cui viene attribuita la c.d. “pensione privilegiata di guerra”; e quella dei non combattenti destinatari ugualmente delle pensioni di guerra (in maniera ridotta).

All'interno di tale seconda categoria, accanto ai militari rimasti coinvolti solo indirettamente dagli eventi bellici, le vittime civili, che, peraltro ai fini della quantificazione della pensione, venivano parificati ai soldati semplici.

In tale quadro, la posizione delle vittime civili era evidentemente parecchio svantaggiata; essendo infatti assimilati ai soldati semplici non combattenti, le vittime civili potevano godere esclusivamente del trattamento economico più basso indipendentemente dalla gravità della lesione riportata e dal conseguente livello di invalidità.

A ciò vanno ad aggiungersi una serie di inconvenienti di carattere pratico derivanti dall'applicazione di una legislazione pensata prima di tutto per le vittime militari: le tabelle di classificazione delle invalidità erano infatti studiate per uomini in età adulta, mentre le vittime civili di guerra erano e sono per lo più donne e bambini. Inoltre, se le forze armate disponevano già di una propria organizzazione ospedaliera che rendeva facile l'istruttoria delle pratiche così come disegnata dal Legislatore del 1923, per i civili era molto più complesso reperire prove e certificati medici a causa della distruzione di molti archivi, del caos dei soccorsi e della organizzazione emergenziale degli ospedali civili durante gli eventi bellici.

Nonostante tali evidenti nei e lacune, l'impianto di fondo della disciplina pensionistica di guerra dettata dal R.D. del 1923, rimase sostanzialmente immutata per lunghissimi anni.

Tuttavia, le nuove esigenze sorte all'indomani della Seconda Guerra Mondiale impongono una nuova complessiva riforma del sistema; si giunge così alla Legge 10 agosto 1950 n. 648^[33].

Ancora una volta l'impianto complessivo della legge è volto a disciplinare in via prioritaria le pensioni di guerra degli ex militari; viene inoltre confermata la natura di indennità delle misure pensionistiche, sempre intese quale ristoro della ridotta capacità lavorativa quale conseguenza delle menomazioni subite nel contesto degli eventi bellici.

Accanto a tale ultima componente di indennizzo (che permane soprattutto per quanto concerne le misure riconosciute in favore dei familiari delle vittime di guerra e, come detto, si associa all'idea del disagio economico causato dalla morte ovvero dalle lesioni subite dal congiunto), comincia a trovare spazio e riconoscimento normativo l'idea del "risarcimento da danno di guerra" connesso soprattutto alle disposizioni in favore delle vittime civili. Inoltre, nel caso delle misure concesse in favore di soggetti economicamente particolarmente deboli, va riconosciuta alla normativa in esame una spiccata componente alimentare (in questo caso i trattamenti pensionistici previsti erano piuttosto "assegni alimentari").

Come si vedrà nel prosieguo del presente studio, nei medesimi anni si sviluppa inoltre la componente assistenziale delle previsioni in favore delle vittime di guerra, che si manifesta innanzitutto in quelle disposizioni che prevedono nuovi benefici in aggiunta al trattamento normale, allorché il bisogno di assistenza della vittima fosse oggettivamente connesso al grado di invalidità, all'età della vittima ed alle difficoltà inerenti ai normali rapporti di vita sociale connesse all'invalidità di guerra.

Ad ogni modo l'art. 10 della legge del 1950 riconosceva il diritto alle *"pensioni, assegni o indennità di guerra, ai cittadini italiani divenuti invalidi ed alle famiglie dei cittadini italiani morti per qualsiasi fatto di guerra che sia stato la causa violenta, diretta ed immediata della invalidità o della morte"*.

Ancora, agli effetti di legge venivano considerati fatti di guerra *"i fatti ovunque avvenuti, ad opera di Forze armate nazionali od estere, alleate o nemiche e coordinati alla preparazione ed alle operazioni di guerra, o che, pur non essendo coordinati alla preparazione ed alle operazioni belliche, siano stati occasionati dalle stesse. Sono considerati dipendenti da fatti di guerra anche la morte o l'invalidità, determinata da ferite o lesioni riportate in occasione di azioni belliche nel tentativo di sottrarsi all'offesa nemica; è sempre presunta la dipendenza dal fatto di guerra quando l'invalidità e la morte derivino da esplosione di un ordigno bellico provocato da un minorenne, nonché da scoppi di ordigni bellici provocati da terzi, salvo il diritto di rivalsa dello Stato verso i responsabili. Sono conferite pensioni, assegni o indennità di guerra, anche nei casi di morte o di invalidità derivanti da privazioni, sevizie o maltrattamenti, durante l'internamento in Paese estero o comunque subiti ad opera di forze nemiche."*

Sotto tale aspetto si registrano alcune importanti novità: in primo luogo vengono considerate come dipendenti da fatto di guerra le invalidità o la morte cagionate dallo scoppio di ordigni bellici – per tale ragione ancora ai giorni nostri, visto il permanere di residui bellici

inesplosi oggetto di accidentali ritrovamenti ed esplosioni lungo tutto il territorio nazionale, si registrano annualmente nuove vittime civili di guerra (per lo più giovanissimi).

Inoltre, alla luce degli eventi che caratterizzarono la Seconda Guerra Mondiale, vengono considerati a tutti gli effetti vittime civili di guerra ai fini pensionistici tutti coloro che hanno subito *privazioni, sevizie o maltrattamenti, durante l'internamento in Paese estero o comunque subiti ad opera di forze nemiche* (il riferimento alle ritorsioni poste in essere dalle truppe del Terzo Reich in particolare dalla seconda metà del 1943 è dunque esplicito).

Tale ultima disposizione, in realtà, era già inserita nell'art. 17 del Regio Decreto legge n. 928 del 1926^[18] come successivamente modificato nel 1940, che tuttavia richiedeva – ai fini della sua applicazione – che l'internamento fosse avvenuto in “Paese nemico”. La norma fu applicata in maniera particolarmente estensiva dalla giurisprudenza di quegli anni sino a ricomprendere nella definizione di “Paese nemico” il territorio nazionale occupato dalle forze armate tedesche; il legislatore del 1950, in accoglimento di tale orientamento, ampliò i margini della disposizione cancellando il concetto di “Paese nemico”.

Inoltre, se la legge definiva con contorni nitidi il concetto di fatto di guerra, alcune difficoltà interpretative si ebbero nel ricostruire il nesso di causalità fra evento (invalidità o morte) e fatto, ovvero nel delineare i contorni della “*causa violenta, diretta ed immediata della invalidità o della morte.*” Anche in questo caso l'interpretazione data dalla giurisprudenza è stata parecchio elastica; in considerazione di particolari condizioni (per esempio la giovane età dell'infortunato) la giurisprudenza della Corte dei Conti ha ritenuto che il nesso causale fra fatto di guerra e conseguenze dannose non sia interrotto neppure laddove l'evento dannoso sia stato prodotto dallo stesso infortunato o dall'imprudente comportamento di un terzo^{IV}.

Quanto al requisito dell'immediatezza fra fatto di guerra e danno, la giurisprudenza, sin dai primi anni di applicazione della legge in commento, ha frequentemente affermato che al concetto di immediatezza debba attribuirsi un significato logico più che cronologico e che quindi si possa parlare di immediatezza anche quando l'evento lesivo si sia manifestato da un punto di vista clinico a distanza di tempo dai fatti di guerra.

L'impianto normativo costruito dal Legislatore nel 1950 rimane pressoché immutato per il ventennio successivo. In tale periodo, comunque, non mancano interventi legislativi di una certa importanza che provvedono all'adeguamento economico delle pensioni e al riordino della materia razionalizzando i micro interventi normativi di quegli anni.

Più in particolare, la Legge 18 marzo 1967, n. 318^[40] nel contesto di alcuni adeguamenti della disciplina soprattutto avuto riguardo alle categorie interessate ed ai relativi scagioni economici, eliminò la distinzione fra ex combattenti e non combattenti.

L'innovazione da ultimo citata fu confermata un anno dopo in seno al nuovo Testo Unico delle disposizioni in materia di pensioni di guerra^V.

La Legge 18 marzo 1968 n. 313^[41] oltre a razionalizzare gli interventi normativi intervenuti negli anni precedenti ed aventi, come detto, rilevanza soprattutto economica, ampliò la categoria delle vittime civili prevedendo il conferimento di “pensioni, assegni o indennità

di guerra ai personali addetti alle operazioni di bonifica dei campi minati o di rastrellamento di ordigni esplosivi bellici, svolte alle dipendenze o per conto dell'autorità statale, che abbiano riportato, a causa dello scoppio di tali ordigni, ferite o lesioni, e, in caso di morte, ai loro congiunti, salvo che vi sia stato dolo o colpa grave (art. 9 disp. cit.). Tale previsione, chiaramente fu dettata dall'esigenza di tutelare i soggetti coinvolti a vario titolo nelle operazioni di bonifica allora molto diffuse in considerazione dell'enorme quantitativo di ordigni bellici inesplosi lasciati dalle truppe alleate ovvero dalle truppe tedesche lungo tutto il territorio nazionale (ed invero, ancora tragicamente presenti in diverse aree del nostro Paese).

Si giunge così al Testo Unico del 1978^[48], ancora oggi in vigore nonostante numerose modifiche ed integrazioni, che rivoluziona il concetto stesso di pensione di guerra definendolo, all'art. 1 *“atto risarcitorio, di doveroso riconoscimento e di solidarietà da parte dello Stato nei confronti di coloro che, a causa della guerra, abbiano subito menomazioni nell'integrità fisica o la perdita di un congiunto.”*

La mutata impostazione è priva di effetti anche in termini pratici; in primo luogo differenzia nettamente la pensione di guerra dalle altre forme pensionistiche; la prima ha infatti natura risarcitoria mentre le seconde natura remunerativa (in estrema sintesi queste ultime sono parametrate e dipendono da rapporti di lavoro o di servizio pregressi). Così si esprimeva infatti la Corte Costituzionale nel 1981 *“la pensione di guerra – che presuppone l'invalidità o la morte, per causa di guerra, dei militari delle forze armate e dei cittadini estranei all'ap-*



20 ottobre 1944 – Scuola F. Crispi di Gorla (MI); il bombardamento noto come la Strage di Gorla costò la vita a 184 bambini fra i 6 e i 12 anni.

Crediti: *La strage degli innocenti* edizioni ERRE – Milano, 1944 – <http://www.piccolimartiri.it/index2.htm>

parato della difesa ed è commisurata solo all'entità del danno subito – ha carattere risarcitorio e non reddituale” facendo da ciò discendere la ragionevolezza e legittimità “di un trattamento fiscale che esenta la pensione di guerra, quale erogazione di indennità a titolo di risarcimento di danni, dall'imposizione sul reddito delle persone fisiche.”^{VI)}

Inoltre, posto il particolare fondamento etico e morale riconosciuto dalla disciplina del '78 alle pensioni di guerra e la sua stretta connessione al principio solidaristico espresso all'art. 3, della Carta Costituzionale^{VII} la differenziazione del regime fra ex militari e civili non trova più ragione d'essere.

Conseguentemente, il nuovo Testo Unico ricollega l'attribuzione delle pensioni di guerra esclusivamente alle conseguenze invalidanti o letali degli eventi bellici; l'ammontare delle misure così concesse ha come parametro solamente elementi oggettivi (entità della menomazione psico-fisica) indipendentemente dall'essere i destinatari civili ovvero ex militari (scompaiono inoltre le classi collegate ai gradi militari).

Negli anni '80 si succedono numerose modifiche all'impianto originario del Testo Unico del 1978; in particolare vengono affinati meccanismi di perequazione automatica delle pensioni di guerra dapprima con il D.P.R. 30 dicembre 1981 n. 834^[53] e poi – per quanto concerne anche gli assegni accessori riconosciuti alle vittime di guerra – con Legge n. 342 del 10 ottobre 1989^[54].

Negli stessi anni è ancora una volta la giurisprudenza di legittimità ad anticipare il Legislatore adottando decisioni che applicano in maniera dinamica i principi riconosciuti dalla Carta Costituzionale e dal Diritto internazionale come diritti inviolabili della persona. In tal senso con sentenza n. 561 del 10 dicembre 1987 la Corte Costituzionale ha statuito l'illegittimità delle norme afferenti il regime delle pensioni di guerra laddove non includano fra i beneficiari delle medesime misure risarcitorie ed assistenziali le vittime di violenza carnale connessa agli eventi bellici.

Interessante il percorso argomentativo seguito dalla Consulta: *“La violenza carnale costituisce invero, nell'ordinamento giuridico penale, la più grave violazione del fondamentale diritto alla libertà sessuale. Essendo la sessualità uno degli essenziali modi di espressione della persona umana, il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire (...) la lesione del bene giuridico della salute, in quanto valore personale garantito dalla Costituzione (art. 32) dà di per sé titolo – anche quando consegua non ad un reato, ma ad un mero illecito civile (art. 2043 c.c.) – al risarcimento del danno derivante dalla menomazione dell'integrità psico-fisica in cui essa si concreta (c.d. danno biologico), senza che occorra al riguardo alcuna prova (...). Alla descritta ampiezza della tutela della libertà sessuale nell'ordinamento civilistico fa riscontro l'assenza di qualsiasi tutela nell'ambito dell'ordinamento pensionistico di guerra, nel quale il risarcimento (o meglio, l'indennizzo) per fatto bellico è rigidamente circoscritto – in base alle norme impugnate – ai soli danni patrimoniali conseguenti all'invalidità, ed in cui, quindi, la violenza carnale è considerata solo per gli esiti puramente eventuali (infermità o lesioni) e non anche per quelli tipici (vio-*

lazione della libertà sessuale e correlativi danni morali) tra i fatti di guerra contemplati da tale ordinamento, la violenza carnale ad opera di militari stranieri presenta aspetti del tutto peculiari. Si tratta, infatti, da un lato dell'aggressione ad una libertà che, diversamente da altre, non è suscettibile di compressione per effetto dello stato di guerra; dall'altro di un fatto che, esulando dalle operazioni belliche, conserva anche in questo contesto il carattere di delitto. Ciononostante, essa resta concretamente non perseguibile, sicché la rilevata carenza di tutela risarcitoria nell'ordinamento pensionistico sta a fronte di una carenza di tutela penale e (conseguentemente) risarcitoria durante lo stato di guerra (...). Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nella parte in cui non prevedono un trattamento pensionistico di guerra che indennizzi i danni anche non patrimoniali patiti dalle vittime di violenze carnali consumate in occasione di fatti bellici."

Tale giurisprudenza – che pure si è mostrata particolarmente illuminata anticipando fra l'altro i principi adottati qualche anno più tardi dai Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e per il Ruanda e, più di recente, dallo Statuto della Corte penale internazionale (che all'art. 7 indica espressamente lo stupro fra i crimini contro l'umanità) – non è stata ad oggi adeguatamente tradotta in una disposizione normativa a livello di ordinamento interno, costituendo ciò una delle maggiori lacune della disciplina italiana in materia di tutela delle vittime di guerra.

Tornando all'esame della legislazione sulle pensioni di guerra in Italia, va detto che durante l'ultima decade dello scorso secolo, sono state introdotte alcune riforme di rilievo soprattutto procedurale (ad esempio l'istituzione di un secondo grado di giudizio per quanto concerne i contenziosi in materia pensionistica ad opera della Legge n. 639 del 20 dicembre 1996^[56]).

Come detto in precedenza l'impianto fondamentale della disciplina resta quello disegnato dal Testo Unico del 1978. Un sistema dunque, che prevede un trattamento economico diretto alle vittime (cioè coloro che fisicamente abbiano subito il danno derivante dalla guerra), un trattamento indiretto ai familiari della vittima se quest'ultima non ha mai usufruito di alcun beneficio e, infine, un trattamento in reversibilità riconosciuto ai familiari alla morte della vittima che durante la sua vita abbia usufruito di una forma pensionistica.

Il trattamento diretto è commisurato a seconda della gravità dei danni subiti (prevista in tre differenti tabelle A-B-E) e spetta al militare o al civile che abbia riportato, per causa di guerra, menomazioni dell'integrità psico-fisica; possono essere così concessi pensioni a vita, assegni temporanei e indennità *una tantum*. Sono inoltre previste misure accessorie quali l'assegno di incollocabilità (che spetta a chi, a causa dell'infermità di guerra non può svolgere alcuna attività lavorativa e, al compimento del 65° anno di età, si trasforma in assegno compensativo, di uguale importo), una indennità speciale annua (spettante a chi non svolga attività lavorativa e si trovi nelle condizioni economiche previste dalla legge), l'assegno di superinvalidità (qualora l'infermità riscontrata rientri fra quelle più gravi di cui alla tabella E) e una indennità di assistenza e accompagnamento (spettante agli invalidi che fruiscono di assegno di superinvalidità).

Il trattamento indiretto (nelle misure previste dalle tabelle G, M e S allegate alla legge) spetta al coniuge superstite (a condizione che non sia separato legalmente per sua colpa mentre il coniuge superstite che contrae nuovo matrimonio non perde il diritto alla pensione di guerra) e agli orfani (minori di 21 anni, studenti universitari fino al 26° anno di età, maggiorenni inabili in disagiate condizioni economiche). La pensione indiretta spetta in differente misura anche al padre della vittima, purché cinquantottenne o inabile a proficuo lavoro e in disagiate condizioni economiche), alla madre vedova e in disagiate condizioni economiche, ad altri soggetti equiparati o assimilati per legge ai genitori (adottanti, affilianti e chi ha provveduto al mantenimento e all'educazione della vittima di guerra deceduta). Anche in questo caso sono previste alcune misure accessorie come ad esempio una indennità speciale annua se il coniuge, l'orfano o il genitore della vittima deceduta si trovi in situazioni di particolare disagio economico.

Infine, il trattamento in reversibilità spetta (secondo l'allegata tabella N) solamente al coniuge superstite della vittima di guerra e agli orfani (anche in questo caso minori di 21 anni, studenti universitari fino al 26° anno di età, maggiorenni inabili in disagiate condizioni economiche).

Le Politiche del Lavoro

Cenni introduttivi – Le origini della normativa di settore; la disciplina del 1921 – L'estensione del beneficio alle vittime civili di guerra nel 1950 – Le riforme degli anni '60- La legge n. 68 del 1999 e la normativa in materia di diritto al lavoro dei disabili.

Come la normativa appena esaminata volta ad offrire tutela alle vittime civili di guerra sotto forma di misure economiche in qualche modo “compensative” dei danni subiti, anche la disciplina mirante a garantire agevolazioni nell'inserimento lavorativo della stessa categoria di soggetti è improntata – soprattutto sul nascere – ai medesimi principi risarcitori.

Le politiche del lavoro in questo settore risultano particolarmente essenziali; se in generale può dirsi che l'integrazione nel lavoro per la persona disabile rappresenta senza alcun dubbio un elemento fondamentale per garantire allo stesso una normale vita di relazione ed una effettiva integrazione e partecipazione alla vita sociale, il medesimo concetto vale ancor più allorché le disabilità siano connesse ad eventi particolarmente traumatici quali i fatti di guerra che comportano – oltre a danni fisici – non trascurabili traumi psicologici.

In effetti, nel nostro Paese la nascita di una legislazione di sostegno all'inserimento lavorativo di persone con disabilità ha avuto origine proprio dalla visione risarcitoria dell'intervento normativo stesso, connesso alle disabilità di guerra. Infatti, il primo provvedimento in materia – Legge 21 agosto 1921, n. 1312^[15] – fu varato in favore dei mutilati ed invalidi militari di guerra.

La tutela normativa veniva pertanto assicurata in ragione della causa invalidante (guerra) e non della disabilità. Successivamente, tale tutela fu estesa alle vittime civili di guerra sempre sulla base del medesimo principio.

Accanto alle norme frutto di una visione “risarcitoria” della tutela spettante alle vittime di guerra, già all'indomani della Prima Guerra Mondiale furono timidamente introdotte misure miranti al riadattamento e reintegrazione sul mercato del lavoro delle vittime

di guerra (inizialmente esclusivamente ex militari), la cui applicazione fu demandata all'Opera Nazionale per la protezione ed assistenza degli Invalidi di Guerra cui spettava il compito di provvedere al “*collocamento degli invalidi per l'esercizio dell'antica o nuova professione.*”

Parallelamente, la legge stabiliva alcune misure per facilitare il riacquisto dei posti lavorativi già occupati o per agevolare il collocamento di ex militari nel pubblico impiego^[12, 14].

Tale disciplina (che per la concreta definizione delle categorie di impiego rinviava ad un futuro Regolamento, poi adottato il 20 febbraio 1920) escludeva dal suo ambito di applicazione i posti di “*concetto e ragioneria*”, inoltre si rivolgeva esclusivamente al settore del pubblico impiego limitandosi – per quanto concerne il settore privato – a proclamare il “dovere morale” di reimpiegare gli invalidi di guerra.

La normativa del 1917 era destinata evidentemente ad avere una scarsa efficacia; naturale conseguenza di tale situazione fu il forte malcontento tra le vittime della Prima Guerra Mondiale. Infatti, tra il 1920 ed il 1921 si registrano in tutta Italia numerose iniziative di protesta da parte dei potenziali destinatari della disciplina, esasperati dalla mancanza di efficaci leggi protettive. La situazione di generale tensione culminò con l'occupazione in tutte le Regioni italiane degli uffici delle Ferrovie.

La necessità di ripensare alle politiche del lavoro nel settore delle disabilità di guerra era dunque impellente anche quale conseguenza degli impegni internazionalmente assunti dall'Italia in seno alla Conferenza Interalleata per lo studio dei problemi interessanti gli invalidi di guerra svoltasi a Bruxelles nel 1920, ove fu con forza affermata la necessità che le legislazioni dei Paesi partecipanti accogliessero il principio del collocamento obbligatorio delle vittime di guerra. Grazie anche all'efficace azione di pressione svolta dalle Associazioni di categoria si giunge così alla c.d. “Legge Labriola” dal nome dell'Onorevole proponente^[15].

Tale disposizione normativa, insieme al successivo Regolamento esecutivo^[16], introdusse l'istituto del collocamento obbligatorio a favore degli invalidi di guerra tanto nella Pubblica Amministrazione, quanto nel settore privato.

Anche in questo caso i benefici sono previsti esclusivamente in favore delle vittime ex militari, tuttavia si ritiene opportuno soffermarsi sui principi generali introdotti dal Legislatore nel 1921 in quanto caratterizzanti l'intero settore normativo e successivamente estesi anche alle vittime civili di guerra.

Infatti la Legge del 1921 costituì il modello di riferimento per i successivi provvedimenti in materia di collocamento obbligatorio; essa introdusse il principio fondamentale – poi mutuato dalle successive leggi – dell'esclusione dai benefici del collocamento obbligatorio, da un lato dei “massimi invalidi” ovvero coloro che avessero perduta ogni capacità lavorativa o che per la natura ed il grado dell'invalidità avrebbero potuto recare pregiudizio alla salute e sicurezza dei compagni di lavoro (la Legge n. 375/1950^[32] avrebbe aggiunto il rischio per l'integrità degli impianti), dall'altro dei “minimi invalidi” ovvero di quegli invalidi che avessero riportato determinate lesioni od infermità di tale tenuità da non giustificare il trattamento privilegiato.

Comunque il datore di lavoro che spontaneamente avesse occupato invalidi non aventi diritto ai benefici di legge, per aver perduta ogni capacità lavorativa, aveva facoltà di conteggiarli nella percentuale degli invalidi che era tenuto ad occupare nell'azienda.

La procedura iniziava con l'iscrizione nei ruoli provinciali degli invalidi aspiranti al collocamento tenuti presso le rappresentanze provinciali dell'Opera Nazionale degli Invalidi di Guerra e presso gli organi del collocamento.^{VIII}

La documentazione che l'invalido doveva presentare ai fini dell'iscrizione doveva certificarne che il grado di invalidità era compreso nei limiti (massimi e minimi) stabiliti dalla legge. Si richiedeva, anche, ai fini dell'iscrizione, l'esibizione di documenti atti a dimostrare le attitudini lavorative o professionali dell'invalido, anche in relazione all'occupazione cui lo stesso aspirava.

Le decisioni in ordine alle domande d'iscrizione competevano alla rappresentanza provinciale dell'Opera.

Il sistema di collocamento obbligatorio prevedeva l'obbligo per i datori di lavoro di riservare una quota dei posti dell'azienda a soggetti appartenenti alla categoria protetta; tale obbligo poteva anche essere assolto indipendentemente dagli elenchi tramite assunzione diretta.

Una volta costituito il rapporto di lavoro era possibile verificare che l'inserimento del disabile nell'azienda non recasse pregiudizio all'ambiente di lavoro: il lavoratore invalido o il datore di lavoro (e quest'ultimo anche prima dell'insaturazione del rapporto) potevano, in ogni tempo, chiedere una visita svolta da un apposito Collegio Medico provinciale.

Il datore di lavoro doveva inoltre applicare agli invalidi di guerra le normali condizioni di assunzione dell'azienda, nonché, una volta istituito il rapporto, le normali condizioni di lavoro (art. 16).

Questo principio dell'uniformità del trattamento economico e normativo verrà poi confermato dalle leggi sul collocamento obbligatorio emanate successivamente a quella in esame, tanto da far ritenere la previsione in commento come un principio generale da riconoscersi implicitamente anche nel silenzio della legge.

Oltre alla retribuzione spettante al personale esercitante la medesima funzione, l'invalido collocato continuava a godere del trattamento di pensione di cui eventualmente avesse beneficiato, qualunque fosse il grado della rieducazione conseguita o l'occupazione per la quale fosse stato assunto.

Come anticipato, la Legge del 1921 prevedeva misure di salvaguardia solo in favore degli ex militari, tuttavia all'indomani della Seconda Guerra Mondiale tale disparità di trattamento parve oltremodo ingiusta ed ingiustificata per le ragioni storico e sociali già affrontate nel paragrafo precedente. Pertanto la nuova normativa adottata in materia nel 1948^[28, 35] prevedeva l'estensione *“ai mutilati ed invalidi civili ed ai congiunti dei caduti civili per fatti di guerra dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra.”*

La disciplina, tuttavia, nulla diceva in merito al collocamento obbligatorio delle vittime civili; sorse dunque un vivace dibattito circa i limiti di applicabilità della legge in commento

in seno alla Commissione per la riforma della Legge del 1921 costituita presso il Ministero del Lavoro.

L'urgenza di un provvedimento legislativo ed il senso di solidarietà che il dramma della Seconda Guerra Mondiale aveva generato nella Nazione, fecero sì che fossero superate le remore così che nella successiva riforma normativa di settore furono contemplati come destinatari della tutela anche gli invalidi civili per fatto di guerra, pur se con distinte percentuali nella riserva dei posti.

Infatti l'art. 2 della Legge 3 giugno 1950, n. 375 disponeva che le norme in essa presenti fossero applicabili *“a tutti coloro – anche non militari – che siano divenuti inabili a proficuo lavoro o siano stati menomati nelle loro capacità lavorative in seguito a lesioni o infermità incontrate per fatto di guerra.”*

La stessa Legge enfatizzò più della precedente l'aspetto della effettiva qualificazione professionale dell'invalido.

Così come il Regolamento per l'applicazione della Legge del 1921, n. 1312, anche il Regolamento per l'esecuzione della Legge del 1950^[34] all'art. 3 stabiliva che l'invalido che avesse voluto avvalersi delle disposizioni in suo favore inoltrando la domanda per l'iscrizione nei ruoli, avrebbe dovuto trovarsi nella condizione di disoccupato. Il Consiglio di Stato asserì che lo stato di disoccupazione era da intendersi in senso non astratto ed oggettivo, ma relativo e soggettivo, riferito cioè all'occupazione cui aspirava l'invalido che, beninteso, poteva anche essere, come nel collocamento ordinario, un'occupazione diversa da quella già praticata.

La Legge 375/50 conteneva, nell'art. 28 del Regolamento d'esecuzione^[34], il primo esempio di “scorrimento” fra i diversi beneficiari: qualora, infatti, il datore di lavoro non avesse coperto la percentuale prescritta grazie ad esonero o per forza di mancanza di invalidi del lavoro da collocare, questi era tenuto a raggiungere detta aliquota comunque, attraverso l'assunzione di tanti orfani di guerra quanti erano gli invalidi di guerra non assunti.

Con l'art. 8 del medesimo Regolamento si provvedeva, infine, al necessario coordinamento fra gli organi provinciali dell'Opera Nazionale Invalidi di Guerra ed i corrispondenti Uffici di collocamento. In base all'art. 9 della Legge sul collocamento^[30], infatti, i mutilati e gli invalidi di guerra, i mutilati ed invalidi del lavoro, nonché i lavoratori dimessi dai luoghi di cura per guarigione clinica da affezione tubercolare avevano acquisito il diritto all'iscrizione nelle liste di collocamento tenute presso gli Uffici del lavoro.

Tale Legge prescriveva, ai fini dell'inserimento nelle liste, la qualificazione per professioni e per mestieri. Questa era affidata alle apposite commissioni previste dalle leggi speciali, che nel caso in esame si identificavano con le rappresentanze provinciali dell'Opera.

Importante innovazione era quella introdotta dall'art. 20 del Regolamento di esecuzione il quale disciplinava, opportunamente, la questione della computabilità o meno, ai fini dell'adempimento agli obblighi di legge, dei lavoratori assunti invalidi e guariti nel corso del rapporto. Con tale norma, pur non istituendosi un diritto soggettivo in favore dell'invalido non più tale (e cioè restando nei limiti di una mera facoltà con-

cessa al datore di lavoro), si rendeva probabile la sua permanenza in servizio, stante l'interesse del datore di lavoro ad evitare avvicendamenti di personale, soprattutto qualora si fosse trattato di sostituire un elemento, professionalmente addestrato e fisicamente valido, con un altro non avente tali requisiti.

Le norme regolamentari introdussero un principio anch'esso fatto proprio dalla successiva legge generale: esse attribuirono all'invalido la possibilità di adire il Collegio Medico onde valutare la compatibilità della mansioni assegnategli dal datore di lavoro con le proprie condizioni fisiche. In caso di giudizio favorevole all'invalido, il datore di lavoro era obbligato ad assegnarlo ad un'occupazione compatibile con le sue condizioni fisiche.

Con la Legge 5 marzo 1963, n. 367^[38] il Legislatore operò profonde e sostanziali modifiche alle norme precedenti. La più rilevante riguardava le modalità del collocamento obbligatorio; infatti, se le leggi precedenti lasciavano all'imprenditore la scelta fra il ricorso alle liste presso le rappresentanze provinciali dell'Opera e l'assunzione diretta, la Legge del 1963 rendeva obbligatorio il ricorso alle liste di collocamento e l'iscrizione in esse diveniva per l'invalido presupposto imprescindibile per il godimento del trattamento privilegiato.

Il datore di lavoro poteva procedere alle assunzioni prescritte solo tramite richiesta alle rappresentanze provinciali dell'Opera del numero totale di persone che intendeva assumere.

La Legge del 1963 (e così farà anche la successiva Legge del 1968) concedeva, comunque, al datore di lavoro di effettuare richiesta nominativa nei casi in cui con l'assunzione obbligatoria avesse dovuto assegnare alcuni tipi di mansioni tassativamente indicati. Ma anche nel caso di richiesta nominativa il datore di lavoro era comunque tenuto ad attingere dagli elenchi tenuti presso le rappresentanze provinciali dell'Opera.

Tuttavia di lì a pochi anni, con la Legge 2 aprile 1968, n. 482^[42], l'intero assetto normativo in materia muta radicalmente.

Infatti, il Legislatore del 1968 crea una disciplina unica e *“generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private”*, il testo normativo in parola si rivolge a molte categorie di disabili indipendentemente dall'origine della disabilità: invalidi di guerra (militari e civili), invalidi per servizio, invalidi del lavoro, invalidi civili, ciechi, sordomuti, ex tubercolotici.

Le disposizioni riguardano inoltre orfani e vedove dei caduti in guerra o per servizio o per lavoro nonché i profughi (art. 1).

Tale opera di razionalizzazione ed armonizzazione del settore si era resa necessaria a causa dello stratificarsi negli anni di varie disposizioni normative rivolte a singole categorie di soggetti disabili; chiaramente la contemporanea esistenza di molteplici regimi sul collocamento obbligatorio creava non indifferenti problemi di coordinamento sul piano pratico ed operativo ed aumentava la possibilità di creare situazioni di illegittime disparità fra le diverse categorie coinvolte.

In particolare, agli effetti della normativa citata, sono da considerarsi invalidi civili di guerra *“coloro che – non militari – siano divenuti inabili a proficuo lavoro o si trovino menomati nella loro capacità lavorative in seguito a lesioni o ad infermità incontrate per fatto di guerra”* (sostanzialmente riproducendo la definizione di vittime civili di guerra già adottata nel 1950).

Se mutano radicalmente i confini soggettivi della disciplina, l'impianto dell'avviamento al lavoro basato sulle liste di collocamento resta – nei suoi tratti essenziali – immutato rispetto alla normativa precedente.

Il Servizio di collocamento veniva demandato agli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, per quanto concerne le vittime di guerra, la competenza rimaneva in capo alle direzioni provinciali dell'Opera Nazionale degli Invalidi di Guerra per un periodo di 5 anni dalla entrata in vigore della legge. Terminato tale periodo anche l'avviamento al lavoro degli invalidi di guerra sarebbe transitato in capo agli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione.

La disciplina del collocamento obbligatorio dettata nel 1968 è rimasta sostanzialmente immutata sino alla fine degli anni '90 dello scorso secolo.

Infatti, solo con Legge 12 marzo 1999, n. 68^[58] vengono definite le nuove *“Norme per il diritto al lavoro dei disabili.”*

Ancora una volta nelle intenzioni del legislatore vi è la volontà di creare una disciplina organica volta ad offrire tutela a più categorie di soggetti disabili, ampliando ulteriormente i destinatari della relativa disciplina che oggi si rivolge anche alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. In tale contesto tuttavia muta rispetto alla normativa precedente la qualificazione – ai fini del collocamento sul lavoro – di invalido di guerra.

Se la disciplina precedente dettava direttamente i requisiti soggettivi necessari ai fini di tale identificazione, la Legge del 1999 individua la categoria in interesse attraverso un rinvio al Testo Unico in materia delle norme in materia di pensioni di guerra.

Dunque, l'art. 1 lett. d) della Legge n. 68/99 identifica – quali destinatari delle successive disposizioni – le persone *“invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e invalidi per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, e successive modificazioni.”*

Quanto ai tratti distintivi della disciplina del 1999, può dirsi che l'elemento più significativo di continuità rispetto alla normativa precedente è che il diritto al lavoro delle persone disabili continua ad essere tutelato attraverso l'obbligo, per i datori di lavoro, di garantire a questa categoria di cittadini l'accesso a una quota di assunzioni, proporzionale alle dimensioni del proprio personale dipendente.

Al di là di questo aspetto di fondo, la nuova normativa segna un importante innovazione soprattutto in ciò che riguarda le metodologie di avviamento al lavoro delle persone disabili: essa, infatti, si basa sul superamento dell'avviamento numerico obbligatorio che caratterizza la vecchia legge e sull'assunzione di diversi strumenti propri delle politiche

attive del lavoro. Tale normativa si pone il duplice obiettivo di rispondere all'esigenza di lavoro della popolazione disabile senza che ciò divenga, per le aziende e gli enti pubblici vincolati, un mero obbligo, bensì un inserimento proficuo di soggetti produttivi.

La normativa è più attenta ai concetti di reinserimento e riabilitazione, infatti la filosofia che sta alla base di tale norma è che l'avviamento al lavoro debba essere realizzato attraverso l'incontro tra le caratteristiche di una persona disabile e quelle di una mansione in cui la persona possa effettivamente essere impiegata, rispondendo in questo modo alle esigenze di entrambi i soggetti coinvolti (i disoccupati disabili e i datori di lavoro) e ampliando le possibilità di successo e durata temporale del rapporto lavorativo. Ciò in quanto l'inserimento lavorativo per la persona disabile, ancora di più che per il resto della popolazione, ha una valenza che va ben oltre l'ottenimento di autonomia economica e riguarda aspetti di integrazione e acquisizione di dignità fondamentali.

La nuova disciplina indica dunque nel "collocamento mirato" lo strumento cardine per giungere a questo tipo di inserimento. Per collocamento mirato si intendono tutti gli strumenti tecnici che *"permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione"* (art. 2) ovvero misure concretamente finalizzate a promuovere l'inserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità (quali ad esempio i servizi di sostegno e le azioni positive per risolvere i problemi connessi con gli ambienti di lavoro e le relazioni interpersonali).

Venendo all'aspetto pratico della normativa introdotta nel 1999 (che ancora oggi, in uno al relativo Regolamento di esecuzione^[59], costituisce il testo normativo fondamentale in materia), la Legge affida il compito di provvedere all'inserimento professionale delle categorie di cui sopra (ad eccezione delle vittime del terrorismo che seguono una procedura diversa) ai Servizi Provinciali, individuati dalle singole Regioni. Tali Servizi provvedono dunque ad un avviamento numerico attraverso la pubblicazione di bandi riservati ai lavoratori iscritti al collocamento mirato della provincia e relativa graduatoria da cui attingono le amministrazioni previa verifica dell'idoneità professionale al profilo individuato.^{IX}

I documenti necessari al fine di poter accedere alle misure in commento variano a seconda delle categorie di riferimento: per quanto concerne gli invalidi civili di guerra occorre produrre un certificato che attesta una minorazione ascritta dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra^[48].

Le assunzioni nelle categorie protette avvengono mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste di collocamento per il tramite degli Uffici provinciali competenti.

Inoltre, al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, gli Uffici competenti individuati dalle Regioni, possono stipulare con il datore di lavoro convenzioni aventi ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali stabiliti dalla legge.

Altre forme di tutela; i diritti spettanti agli invalidi di guerra

Cenni storici – Un quadro sintetico dei diritti oggi spettanti agli invalidi di guerra.

Al di là delle misure volte a garantire assistenza economica ed agevolazioni all'inserimento della vittima di guerra nel mercato del lavoro, il nostro ordinamento conosce una serie di misure mirate a garantire, per quanto possibile, una elevata qualità della vita a coloro che in conseguenza degli eventi bellici abbiano subito lesioni e menomazioni invalidanti.

Tali misure, presenti in una normativa molto specifica sino alla seconda metà dello scorso secolo per rispondere alle esigenze ed emergenze del Paese all'indomani del secondo conflitto mondiale, sono oggi unificate nella disciplina mirate a tutelare in generale gli invalidi civili.

Da un punto di vista storico, fra le particolari misure di assistenza previste a sostegno delle vittime civili di guerra, si rammenta l'Istituto Nazionale autonomo delle case popolari per le vittime civili di guerra^x, istituito ad iniziativa dell'ANVCG.

L'Istituto, in conformità alla allora vigente legislazione sull'edilizia popolare ed economica e sotto la vigilanza del Ministero dei Lavori Pubblici, aveva per scopo, tra l'altro, *“di costruire ed acquistare case popolari ed economiche da vendere e dare in locazione, anche con patto di futura vendita, ai mutilati ed invalidi civili, ai congiunti dei caduti civili e di guerra, ai loro familiari.”*

L'Istituto Nazionale autonomo delle case popolari per le vittime civili di guerra cessò di esistere nel 1972, anno in cui, in seno alla complessiva opera di riassetto del settore della edilizia residenziale pubblica, le funzioni in materia furono accentrate presso gli Istituti Autonomi per le Case Popolari^[44].

Come anticipato, oggi molte delle prestazioni riconosciute dallo Stato in favore delle vittime civili di guerra sono funzionali allo stato di disabilità (in questo caso conseguente al fatto di guerra) e dunque corrispondono al dovere di solidarietà ed al principio di uguaglianza riconosciuti dalla nostra Carta Costituzionale.

Conseguentemente, tali misure prescindono dalla causa che ha generato la condizione di disabilità e sono concesse in funzione del grado di invalidità nonché – in alcuni casi – alla situazione economica del soggetto richiedente.

Lo stato di invalidità viene riconosciuto, su istanza dell'avente diritto, dalle competenti Aziende Sanitarie Locali.

Da tale riconoscimento deriva per il disabile:

- A) il diritto ai servizi sociali^[60]; per servizi sociali s'intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere o superare le condizioni di disabilità. La gran parte di tali misure e prestazioni dipendono e sono oggi gestite dagli Enti locali, esse inoltre sono normalmente erogate in funzione anche della situazione economica del disabile;
- B) il diritto alla libera circolazione, che si sostanzia nel diritto alla rimozione delle barriere architettoniche^[43, 55], nelle misure di favore per la circolazione e sosta dei veicoli

degli aventi diritto, nonché nella predisposizione da parte degli enti locali di adeguate misure per consentire il trasporto individuale o collettivo dei disabili;

C) il diritto ad agevolazioni fiscali, in particolare a fronte delle spese mediche o di assistenza ovvero spese relative ad impianti protesici, ausili tecnici ed informatici o lavori per l'abbattimento di barriere architettoniche. Alcune agevolazioni sono inoltre previste per l'acquisto di veicoli adattati alla guida o al trasporto del disabile (parimenti è prevista l'esenzione dalle tasse automobilistiche e dalle imposte di registro);

D) il diritto ai permessi parentali, ovvero misure che consentano ai familiari del disabile di poter provvedere alla sua assistenza.

La risarcibilità dei danni materiali (e non solo) subiti dalle vittime di guerra

Cenni introduttivi – La disciplina relativa al risarcimento dei danni materiali causati dalla guerra – La giurisprudenza italiana che riconosce il diritto al risarcimento dei danni subiti dalle vittime di gravi violazioni dei diritti umani.

Se l'obiettivo dei paragrafi precedenti era quello di tratteggiare, nei suoi punti salienti, la disciplina italiana mirante ad offrire tutela alle vittime civili di guerra – cioè a coloro che hanno fisicamente subito gli effetti più nefasti degli eventi bellici – per completezza espositiva e connessione d'argomento pare opportuno, in conclusione, offrire al lettore una breve panoramica sulla normativa volta a garantire un ristoro dai danni materiali ed economici sofferti dalla popolazione civile in conseguenza, in particolare, della Seconda Guerra Mondiale.

Infine, nel presente paragrafo verrà succintamente ripercorsa la più recente giurisprudenza italiana in materia di risarcimento del danno alle vittime di gravi violazioni dei diritti umani in quanto lettura estremamente avanzata e progressiva dei principi internazionali di Diritto umanitario.

Sotto il primo profilo va detto che, all'indomani del secondo conflitto mondiale, si tentò, in qualche modo, di creare una normativa unificata volta a garantire misure compensative e risarcitorie a chi, in conseguenza degli eventi bellici subì danni fisici, ma anche puramente materiali ed economici; tale percorso tuttavia si rivelò sin da subito impercorribile, stante le ovvie diverse esigenze corrispondenti alle due rispettive categorie di soggetti. Ciò nondimeno, nonostante l'evidente maggiore criticità ed urgenza di misure volte ad alleviare le sofferenze di coloro che fisicamente furono colpiti dalla guerra con menomazioni fisiche e lesioni di varia entità, non può trascurarsi di considerare come anche le forme risarcitorie a fronte dei danni materiali ed economici subiti dalla popolazione civile coinvolta negli scontri armati, hanno svolto un ruolo importante nella ricostruzione del nostro paese dal punto di vista economico ma anche sociale e morale.

In merito al secondo aspetto che di seguito verrà trattato, invece, l'argomento sembra essere di primario interesse ai fini del presente studio in quanto la possibilità per le vittime di guerra che abbiano subito gravi violazioni dei diritti umani di agire direttamente in sede giudiziaria per vedere riconosciuto il proprio diritto al risarcimento

del danno corrisponde ad esigenze di giustizia storica e riscatto morale per gli stessi soggetti danneggiati (concetti, questi ultimi, sui quali sempre più spesso si soffermano gli Organismi internazionali competenti in materia di diritti umani).

Orbene, la prima normativa italiana sulla concessione di risarcimenti per i danni subiti a seguito della Seconda Guerra Mondiale^[19] prevedeva la concessione di contributi per *“la perdita, la distruzione o il deterioramento avvenuti nel Regno di cose mobili o immobili, in quanto siano conseguenza di un qualsiasi fatto della presente guerra.”* Le domande dovevano essere presentate alle intendenze di finanza che a loro volta le inoltravano alla Commissione appositamente istituita presso il Ministero delle Finanze. Le disposizioni della Legge furono estese anche alle colonie italiane^[20] demandando la relativa competenza al Ministero dell’Africa italiana; sui danni subiti in territori esteri aveva competenza il Ministero degli Affari Esteri, che raccoglieva le denunce e svolgeva la fase istruttoria attraverso le rappresentanze diplomatiche all’estero e le prefetture.

Successivamente^[25, 36] fu disposta l’istituzione, presso il Ministero del Tesoro, della Direzione generale per il risarcimento dei danni di guerra destinata a unificare sotto di sé le competenze in materia di danni di guerra che, a vario titolo, erano esercitate da Ministero delle Finanze, Ministero dell’Africa italiana, Ministero degli Affari Esteri e (in misura assai minore) Ministero della Difesa. La legge, riordinando la normativa precedente, stabiliva gli aventi diritto e le modalità per la concessione dei risarcimenti, che erano concessi *“ai cittadini italiani ed agli enti e società di nazionalità italiana [...] per i danni verificatisi nel territorio dello Stato e nel territorio libero di Trieste, nelle zone di confine non più facenti parte del territorio dello Stato, nei territori dell’Africa già sottoposti alla sovranità italiana, nel Dodecanneso e nell’Albania”*. I risarcimenti per danni di guerra spettavano ai cittadini italiani vittime di bombardamenti, danneggiamenti, rastrellamenti, requisizioni e altri danni alle cose e alle persone (rientravano nella normativa anche le violenze sessuali le cui vittime, tuttavia come anticipato, non sono ancora oggi riconosciute ai fini previdenziali come vittime di guerra). Oltre alle persone fisiche anche le persone giuridiche avevano diritto a risarcimenti per danni subiti nel corso del secondo conflitto mondiale.

La gran parte delle pratiche di risarcimento venne evasa nell’immediato dopoguerra, tuttavia vi sono numerosi casi la cui trattazione si spinge oltre i primi anni ‘80. Pertanto, un’ulteriore regolazione degli affari residui in materia di danni di guerra fu attuata con Legge 20 ottobre 1981, n. 593^[52], che prevedeva che venissero prese in esame, tra le pratiche inevase, solo quelle per cui gli interessati avessero nuovamente presentato domanda entro un termine prefissato, palesando la permanenza di un interesse alla definizione della procedura. Successivamente, nel 1984, la competenza sugli affari residui alla Direzione generale dei servizi speciali e del contenzioso del medesimo Dicastero delle Finanze e la Direzione generale dei danni di guerra viene dunque soppressa. Nel 1993 la *“trattazione della residua materia dei danni di guerra e della sistemazione e liquidazione dei contratti di guerra”* passa alla Direzione generale del tesoro.

Più recentemente, è stato avviato un lavoro di ricognizione e riordinamento dell'archivio delle suddette pratiche per il risarcimento dei danni di guerra in carico al Ministero dell'Economia e delle Finanze.^{XI}

Sempre in tema di risarcimento dei danni subiti quale conseguenza del secondo conflitto mondiale, come anticipato, un breve cenno pare opportuno rivolgere al particolare sviluppo della giurisprudenza italiana degli ultimi anni in quanto, in particolare sul tema in argomento, largamente anticipatoria rispetto alla disciplina interna ma anche internazionale.

Ci si riferisce, in estrema sintesi, alla lunga e complessa vicenda giudiziaria che trae origine dalle azioni promosse contro la Repubblica Federale Tedesca da alcuni cittadini italiani vittime del Terzo Reich e dai loro eredi per ottenere il risarcimento dei danni subiti durante l'occupazione successiva alla resa italiana dell'8 settembre 1943.

Senza pretesa alcuna di esaustività, si ricorda che, il 3 febbraio 2012, la Corte Internazionale di Giustizia – cui si era rivolta la Repubblica Federale Tedesca successivamente alle numerose sentenze di condanna pronunciate a suo carico da diverse Corti italiane^{XII} – ha affermato che il principio internazionale consuetudinario dell'immunità degli Stati (per il quale nessuno Stato sovrano, nell'esercizio dei suoi poteri d'imperio, può essere sottoposto alla giurisdizione di un altro Stato) non conosce eccezioni neppure nel caso di gravi violazioni di diritti umani.^{XIII}



26 Marzo 1943 – Statuto dell'Associazione Nazionale Famiglie Caduti, Mutilati e Invalidi Civili per i Bombardamenti Nemici.
Crediti: non disponibili.

Conseguentemente, le Corti italiane si sono generalmente adeguate ad una interpretazione ampia del principio di immunità suddetto, dichiarando il proprio difetto di giurisdizione.^{xiv} D'altra parte, sempre al fine di ottemperare – ai sensi dell'art. 94 dello Statuto ONU – a quanto disposto dalla Corte dell'Aja, il nostro Legislatore ha promulgato la legge 14 gennaio 2013, n. 5^[61].

Ciò nondimeno, nello scenario giurisprudenziale italiano permanevano e continuano a permanere forti elementi di resistenza rispetto alla necessità di adeguamento alla decisione della Corte Internazionale di Giustizia, nonostante l'indiscussa sussistenza del dovere, da parte dell'Italia, di rispettare vincoli ed impegni internazionalmente assunti. Tali resistenze si sono poi tradotte nelle tre ordinanze gemelle del 21 gennaio 2014, con le quali il Tribunale di Firenze ha sollevato il giudizio di costituzionalità al fine di veder accertata la compatibilità del principio di immunità degli Stati con gli articoli 2 e 24 della Costituzione che garantiscono, nel nostro Paese, un pieno e paritario diritto di accesso alla giustizia.

La Corte Costituzionale^{xv} ha dichiarato l'illegittimità – per contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost. – delle disposizioni volte a riconoscere nel nostro ordinamento l'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione civile nei giudizi intrapresi per ottenere il risarcimento dei danni subiti quale conseguenza di atti configurabili come crimini di guerra e contro l'umanità. La Consulta ha dunque affermato l'impermeabilità dell'ordinamento italiano rispetto alle norme internazionali che si pongano in contrasto con i principi supremi della Costituzione e si traducano in una effettiva e non altrimenti giustificata compressione dei diritti inviolabili della persona umana.

Le conseguenze, sul piano pratico, di tale decisione sono evidenti: essa infatti concretamente riapre la possibilità per le vittime italiane dei crimini di guerra di rivolgersi ad un tribunale al fine di veder riconosciuto il proprio diritto al risarcimento dei danni subiti quale conseguenza di atti illeciti concretizzatisi in gravi violazioni di diritti umani (deportazioni, riduzione in schiavitù, violenze fisiche e psicologiche).

La rilevanza della posizione assunta dalla Consulta va letta nell'attuale scenario internazionale che sempre con maggiore attenzione si rivolge al ruolo fondamentale delle autorità giudiziarie nella ricostruzione post bellica dei Paesi di volta in volta coinvolti in situazioni di conflitto. Si è infatti riconosciuto autorevolmente (non mancano in tal senso numerose dichiarazioni da parte del Segretario Generale dell'ONU) il ruolo cruciale svolto dalle autorità giudiziarie – ovvero dalle c.d. “commissioni per l'accertamento della verità” – in quanto fondamentali per ridare dignità alle vittime di guerra e contribuire alla ricostruzione morale delle società sconvolte dagli eventi bellici rispondendo, fra l'altro, ad esigenze – di natura etica prima ancora che giuridica – di giustizia storica. La decisa presa di posizione della Corte Costituzionale potrebbe contribuire alla affermazione di una consuetudine che riconosca una eccezione al principio di immunità degli Stati a fronte di gravi violazioni dei diritti umani. Va del pari sottolineato che, allo stato attuale, stante l'ampia ed autorevole ricognizione compiuta in materia da parte della Corte Internazionale di Giustizia, non sembrerebbe sussistere, sul piano internazionale, una diffusa prassi in tal senso.

L'Associazione Nazionale Vittime Civili di Guerra quale ente rappresentativo dei diritti delle vittime di guerra italiane

La nascita dell'Associazione e i suoi primi anni di vita

Il ruolo delle associazioni nella tutela delle vittime di guerra – La nascita dell'ANVCG – Il nuovo ordinamento dell'Associazione nel 1947.

L'esame dei sistemi di tutela predisposti in Italia in favore delle vittime civili di guerra, non può prescindere dalla contestuale trattazione della realtà associazionistica che, negli anni, ha accompagnato – e talvolta anticipato – le misure di sostegno alle persone colpite dagli eventi bellici.

Come peraltro desumibile già dalla lettura della prima parte della presente trattazione, il fenomeno associazionistico nel settore ha svolto un ruolo fondamentale; spesso sussidiario rispetto all'apparato statale. Le associazioni che riunivano e riuniscono le varie categorie di vittime dei conflitti bellici nacquero, soprattutto, durante la Seconda Guerra Mondiale, (che come ben noto ebbe un impatto senza precedenti sulla popolazione) per lo più spontaneamente.

Si trattava di aggregazioni sociali che, sulla base del principio solidaristico del mutuo soccorso, rispondevano alle emergenze ed esigenze delle rispettive categorie di riferimento, offrendo una pronta risposta all'annullamento dell'apparato pubblico e delle strutture private quale conseguenza degli eventi bellici.

Terminato il conflitto, tali forme aggregative furono attivamente partecipi della ricostruzione sociale, economica e politica del Paese inserendosi stabilmente ed organicamente con una funzione di intermediazione – nell'interesse delle categorie rispettivamente rappresentate – fra la società civile e l'apparato statale.

Fra le più importanti associazioni nate in tale contesto, l'ANVCG il cui primo atto formale risale al 1943 (*annus horribilis* per l'Italia: si apre infatti il periodo più tremendo del conflitto per quanto riguarda gli effetti degli scontri sulle popolazioni civili inermi con il Partito Nazionale Fascista ormai delegittimato e l'intero Paese dilaniato fra il fuoco delle truppe alleate e le rappresaglie delle truppe occupanti della Germania nazista).

Il 26 marzo del 1943, infatti, viene approvato il primo Statuto dell'allora "Associazione Nazionale Vittime Caduti Mutilati e Invalidi Civili per i bombardamenti nemici." Già da tale primo atto costitutivo vengono tratteggiate alcune delle caratteristiche che l'Associazione conserverà anche negli anni a venire. Da un lato, sin dalla sua nascita, l'ente gode di un mandato assai ampio "*Promuovere, favorire ed attuare, con tutti i mezzi possibili, le iniziative e le previdenze intese ad elevare le condizioni morali e materiali degli associati*" nonché "*Assistere moralmente anche coloro che, non iscritti all'Associazione abbiano comunque subito danni patrimoniali*" (art. 2 dello Statuto); dall'altro, l'Ente, composto dai congiunti dei caduti e dai mutilati ed invalidi civili quali soci effettivi, si connota sin da subito per una strutturata e ben radicata organizzazione periferica che ne assicura la presenza in tutto il territorio nazionale.

Nei mesi immediatamente successivi, alla luce del precipitare degli eventi bellici (il 10 luglio le truppe alleate sbarcavano in Sicilia e, il successivo 8 settembre, il generale Badoglio rendeva pubblico l'armistizio), viene soppresso il Partito Nazionale Fascista^[22]. Tutte le attività assistenziali svolte dal partito fascista vengono deferite agli enti comunali di assistenza e, fra le altre, l'Associazione Nazionale Famiglie dei Caduti, Mutilati ed Invalidi Civili per i bombardamenti nemici passa alle dipendenze del Ministero dell'interno (art. 5).

Al termine della guerra viene istituito il Ministero dell'assistenza post-bellica^[23, 24] che aveva il compito di provvedere, promuovere, dirigere e coordinare l'assistenza morale e materiale dei partigiani, dei reduci di guerra, dei prigionieri di guerra, dei militari internati e delle loro famiglie, dei profughi e delle altre vittime civili della guerra, dei rimpatriati dall'estero. Il Ministero provvedeva all'assistenza sia direttamente, attraverso i suoi uffici centrali e periferici, sia avvalendosi di altri uffici dello Stato, di enti pubblici, nonché di associazioni, fondazioni e comitati con scopi assistenziali fra cui l'Associazione Nazionale Famiglie dei Caduti, Mutilati ed Invalidi Civili per fatti di guerra (il riferimento ai "bombardamenti nemici" che caratterizzava l'Associazione al momento della sua nascita fu presto abbandonato in quanto alle vittime civili per bombardamenti si aggiunsero quelle per fucilazioni, deportazioni, rappresaglie e scoppi di mine).

Nel medesimo anno, la sede dell'Associazione – allora sotto la guida del Commissario Straordinario Rag. Enrico Predeval, nominato dal Governo Militare Alleato del Nord – veniva spostata a Milano e, pur nelle intuibili difficoltà date dalla mancanza di risorse economiche e solide basi istituzionali in un paese uscito, non solo materialmente, distrutto dalla guerra, si avviava la riorganizzazione del sodalizio.



Campobasso, 1958 – Comitato femminile della locale sezione dell'Associazione allestisce pacchi di vivande per gli associati.
Crediti: Archivio ANVCG.

La centralità del ruolo dell'Associazione nella ricostruzione del paese e il crescente impegno della stessa nell'assistenza della popolazione civile devastata dagli eventi bellici viene ancora una volta riconosciuto formalmente nel 1946, allorché il Ministero dell'assistenza post-bellica con Decreto del 12 marzo^{XVI} *“Ritenuta la necessità, in seguito alla restituzione al Governo italiano dei territori dell'Italia settentrionale, già sottoposti all'Amministrazione Militare Alleata, di provvedere alla nomina di un commissario e di commissari aggiunti per la organizzazione e la temporanea gestione dell'Associazione nazionale vittime civili di guerra (...) fino a quando non si sia provveduto all'emanazione del nuovo statuto ed alla costituzione degli organi normali dell'Associazione stessa”* nominava al fianco del commissario, già precedentemente investito della carica, due commissari aggiunti.

Il 1947 segna una tappa importante della storia dell'ANVCG in quanto cessa la gestione “emergenziale” dell'Associazione stessa per il tramite di commissari nominati da apparati esterni all'Ente e viene approvato il primo vero statuto dell'ente che ne fissa attribuzioni e struttura, disegnando la stessa con caratteristiche giuridico-morali simili a quelle delle corrispondenti associazioni combattentistiche ed ex militari. Nello stesso anno l'Associazione viene altresì eletta ad ente morale.

È utile soffermarsi, in particolare, sull'impianto definitorio dello Statuto e sulle connotazioni funzionali e strutturali che il medesimo atto attribuisce all'Associazione poiché proprio tali elementi segneranno il percorso del ANVCG sino ai giorni nostri.

In primo luogo, si afferma l'apoliticità dell'Associazione, e viene sancita l'esclusività della stessa nella *“rappresentanza a tutti gli effetti degli interessi morali e materiali dei mutilati ed invalidi civili e delle famiglie dei caduti civili per fatti di guerra”* con ciò concentrando gli interessi ed i valori delle vittime civili di guerra in un unico ente (caratteristica quest'ultima fondamentale ai fini della credibilità ed incisività dell'azione di un ente, quale quello in esame, portatore di interessi omogenei).

Altrettanto interessante il mandato dell'Associazione come descritto dall'art. 2 del medesimo Statuto, ove sono leggibili in *nuce* le “tre anime” dell'attività associazionistica che hanno da allora caratterizzato l'operato dell'ANVCG, ovvero la coltivazione della memoria storica, la cura degli interessi dei propri associati attraverso ogni iniziativa utile a migliorarne le condizioni morali e materiali ed, infine, l'apertura dell'Associazione alla collaborazione con altri enti pubblici e privati.

Vengono individuati quali soci effettivi mutilati ed invalidi civili che avessero conseguito un assegno o pensione di guerra. Per la qualifica di vittima civile di guerra veniva dunque richiamato il riconoscimento formale di vittima civile di guerra operato dalla disciplina previdenziale trattata nel precedente capitolo. Al fianco dei mutilati ed invalidi civili per fatto di guerra venivano inoltre ricompresi nella categoria i familiari dei caduti civili secondo l'ordine richiamato dall'art. 3 dello Statuto.

Viene inoltre disegnata una struttura stabile per l'Associazione con l'individuazione di organi e procedimenti interni. La predeterminazione della struttura interna all'Organizzazione e l'affermazione di meccanismi di rappresentanza interna ampiamente democratici ha una forte valenza pratica in quanto risulterà negli anni successivi un elemento determi-

nante sia per la credibilità esterna dell'Associazione sia per l'incisività dei suoi interventi presso le Istituzioni al fine di tutelare gli interessi dei propri associati.

Non meno interessante è l'autonomia finanziaria di cui l'Associazione gode, garantita oltre che dal patrimonio della stessa Associazione e relative rendite, dalle *“quote associative, le eventuali oblazioni, i proventi derivanti da iniziative poste in essere dall'Associazione stessa e contributi pubblici e privati.”*

Infine, viene potenziata la capillare presenza dell'Associazione in tutto il territorio nazionale grazie alla previsione di sezioni provinciali (dotate di Consiglio, Assemblea e coordinate da un Presidente), nonché di sottosezioni aventi sede operative in località diverse dai capoluoghi di provincia.

Proprio in quanto istituzione dotata di forte rappresentatività, l'Associazione fu in grado di spiegare il proprio intervento per il conseguimento di obiettivi importanti, quali la parità di trattamento tra le vittime civili ed ex militari, l'adeguamento delle pensioni e la semplificazione dei relativi procedimenti concessori, la previsione di aliquote per gli invalidi civili nel collocamento obbligatorio (già nel 1946 la categoria delle vittime civili venne richiamata nelle assunzioni del Ministero dei Lavori Pubblici e, d'altra parte, la stessa Associazione poté nominare due propri rappresentanti all'interno del Comitato di liquidazione delle pensioni di guerra).

Nel 1947 l'ANVCG, dotata ormai di una sede centrale e stabile in Roma, viene eletta ad ente morale (l'art. 12 cod. civ. – oggi abrogato – prevedeva infatti che le istituzioni di carattere privato come associazioni e fondazioni acquistassero personalità giuridica solo a seguito di un formale provvedimento concessorio) e viene approvato lo



Roma, 1963, incontro fra il Presidente della Repubblica A. Segni e il Presidente nazionale dell'Associazione Lelio Capuano in occasione dell'inaugurazione della sede nazionale dell'ANVCG.

Crediti: Archivio ANVCG.

Statuto composto da 38 articoli con Decreto del Capo provvisorio dello Stato n. 472 del 19 gennaio 1947^[2].

La vigilanza dell'Associazione spettava ancora al Ministero dell'Assistenza post-bellica e, successivamente alla soppressione di quest'ultimo^[27], transitò inizialmente in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre dal 1990 compete al Ministero degli Interni.

L'Associazione, oramai dotata di struttura stabile ed organica, poteva dunque dotarsi di una amministrazione interna democraticamente eletta – come previsto dallo Statuto – onde sostituire la precedente gestione commissariale. A tal fine, il 30 settembre 1948, si svolgeva a Rimini il primo Congresso Nazionale. In seno a tale congresso, con deliberazione del 1 ottobre 1948, venivano apportate alcune modifiche allo Statuto, fra cui la possibilità di convocare il Congresso Nazionale stesso in via ordinaria – ogni tre anni – ed in via straordinaria su delibera del Consiglio Nazionale, ovvero su richiesta scritta di almeno un terzo dei suoi componenti^[29].

Il riconoscimento della personalità di diritto pubblico e gli anni della “normalizzazione” dell’attività dell’Associazione

La legge 1239 del 1956 – L’ampliamento del mandato dell’Associazione negli anni ‘60 e ‘70 dello scorso secolo.

Gli anni immediatamente successivi alla conclusione del secondo conflitto mondiale sono difficili: all'enorme mole di richieste di assistenza si contrappongono incertezze burocratiche e limitate risorse economiche date anche dalla sostanziale disparità di trattamento riservata alla ANVCG rispetto alle consorelle organizzazioni combattentistiche (Mutilati ed Invalidi di Guerra e Mutilati ed Invalidi per Servizio).

A tale disparità si pone fine grazie alla Legge 23 ottobre 1956, n. 1239^[37] che conferì all'Associazione personalità giuridica di diritto pubblico.

Come desumibile dalla lettura dei lavori preparatori della legge 1239, la ragione che condusse il legislatore ad adottare il provvedimento appena citato riposa proprio nella “eccezionalità” della Seconda Guerra Mondiale, in quanto conflitto che si è accanito oltremodo sulle popolazioni civili oltre che sulle opposte forze armate.

Proprio alla luce di tale constatazione viene superata la tradizionale concezione per cui l'assistenza statale e previdenziale post bellica fosse da riservarsi ai soli combattenti ed alle loro famiglie in quanto unici soggetti direttamente colpiti dai conflitti. Dopo gli eventi della Seconda Guerra Mondiale la distinzione fra associazioni rappresentative degli interessi degli ex combattenti rimasti feriti e Associazione delle Vittime Civili non appare più giustificata.

La Legge n. 1239 del 1956 viene approvata “*nella considerazione della meritoria attività svolta dall’ANVCG nell’assistere, nell’immediato dopoguerra, le circa 120 mila vittime civili del nostro paese, pur in assenza di necessari e stabili contributi pubblici.*” La Legge trova inoltre il suo fondamento nella capillare presenza del medesimo Ente in ogni provincia italiana e nelle località più aspramente colpite dagli eventi bellici

nonché nella trasparenza dell'operato e democraticità delle strutture di cui la stessa Associazione si era sin dai suoi esordi dotata.^{XVII}

Tale norma dava riconoscimento formale all'esclusività, in capo all'Associazione medesima, della rappresentanza degli interessi morali e materiali dei mutilati ed invalidi civili e delle famiglie dei caduti civili presso le pubbliche Amministrazioni, gli Enti e gli Istituti *“che hanno per scopo l'assistenza la rieducazione ed il lavoro dei minorati civili e dei congiunti dei Caduti civili per fatti di guerra”* (art. 2).

L'Associazione dunque, anche formalmente, diveniva un interlocutore privilegiato di tutte le Istituzioni competenti in materia, inserendosi in maniera stabile ed organica nel sistema di collaborazione e consulenza delle Amministrazioni Pubbliche per lo studio dei *“problemi e delle provvidenze che riguardano i minorati civili e dei congiunti dei Caduti civili per fatti di guerra”* (art. 2) e veniva inserita fra le istituzioni collegate all'Opera Nazionale Invalidi di Guerra.

Tale collocazione organica nelle Istituzioni pubbliche, pur mantenendo l'autonomia necessaria al fine di garantire un'efficace difesa degli interessi dei propri associati, caratterizzerà in maniera decisiva l'operato dell'Associazione negli anni a venire, conferendole quell'indiscusso ruolo di attore di prim'ordine nella ricostruzione istituzionale e morale del nostro Paese all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Risulta altrettanto importante il riconoscimento di uno stabile sistema di finanziamento pubblico in favore dell'Associazione che rendeva possibile una programmazione delle attività in maniera organica e sul lungo periodo.

La raggiunta stabilità strutturale ed economica permise quindi di sviluppare iniziative nei vari settori di competenza – in linea con gli alti scopi da sempre geneticamente collegati all'operato dell'Associazione – ampliando l'attività non più confinata ai soli scopi assistenziali ed emergenziali.

In tal senso, venne istituito un regolare servizio di assistenza per seguire le pratiche pensionistiche degli associati sia presso gli Uffici competenti sia presso le Commissioni mediche, sia, eventualmente, innanzi alla Corte dei Conti competente in sede contenziosa. Inoltre, venne istituzionalizzato un ufficio legislativo interno all'Associazione con compiti di consulenza ma anche propulsivi per la normativa di settore.

Non da ultimo, la normalizzazione della vita associativa anche nelle sezioni periferiche favorì il proliferare di attività culturali volte ad assicurare il mantenimento di una viva memoria storica degli eventi bellici^{XVIII}. Negli stessi anni, la possibilità di pubblicare regolarmente una rivista interna all'Associazione contribuì non solo alla rapida diffusione di informazioni utili agli associati, ma anche alla creazione di una memoria condivisa all'interno del sodalizio, attraverso la condivisione delle singole esperienze.

Gli anni '60 e '70 dello scorso secolo, anche grazie alla costante opera di sensibilizzazione posta in essere dall'ANVCG e ad altre iniziative messe in campo, sono anni di grande fermento normativo nel settore previdenziale ed assistenziale in genere.

I mutati e più ampi orizzonti che si schiudono in questi anni all'attività dell'Associazione sono ben evidenti nello Statuto adottato nel 1964^[39] il cui testo fu deliberato in seno al V Congresso nazionale straordinario dell'Associazione (Roma 11-13 dicembre 1961). Fra gli scopi dell'Associazione, viene posto l'accento – oltre che sui tradizionali compiti di assistenza – sulla valorizzazione del culto della patria e sul ricordo dei caduti *“il cui sacrificio sia monito operante per la eliminazione delle guerre, auspicio per il ristabilimento nelle relazioni fra i Popoli dei superiori principi di giustizia e umana solidarietà.”*

Il nuovo Statuto, inoltre, allarga la definizione di vittime civili di guerra, ai fini dell'iscrizione all'associazione quali soci effettivi, ricomprendendovi i *“mutilati ed invalidi civili che abbiano subito una mutilazione o una invalidità per fatti di guerra e abbiano conseguito una pensione o assegno di guerra o qualora abbiano optato per altra pensione quando ne sia provata la causale di guerra”*, oltre i congiunti dei caduti.

Come precedentemente accennato, una parte importante dell'operato dell'Associazione è rivolta alla coltivazione della memoria storica, servizio, quest'ultimo, inteso quale missione di primaria importanza che l'Ente offre alla società civile consentendo – tramite la perpetuazione del ricordo delle vittime e della devastazione della guerra – la continua formazione delle coscienze, soprattutto dei più giovani, alla pace ed al rispetto della dignità umana. In tale contesto, sin dal 1965 l'ANVCG promuove ed organizza le celebrazioni della Giornata Nazionale delle Vittime Civili di Guerra. Un giorno dedicato alla riflessione ed al ricordo delle vittime civili di guerra italiane durante la Seconda Guerra Mondiale, non soltanto in funzione commemorativa, ma anche e soprattutto come stimolo al rafforzamento di una cultura della pace e del rispetto reciproco tra i popoli, in armonia con quanto previsto dall'articolo 11 della nostra Costituzione. E' al riguardo interessante notare come parallele celebrazioni a livello internazionale siano state formalmente istituite solo parecchi anni più tardi; solo nel 2004 l'Assemblea Generale dell'ONU ha infatti istituito il “Periodo di commemorazione e riconciliazione per coloro che hanno perso le loro vite durante la Seconda Guerra Mondiale” che si celebra l'8 e 9 maggio di ogni anno^{[9], XIX}

L'Associazione dalla seconda metà degli anni '70 ad oggi

Le riforme nel settore del 1978 e la parallela perdita della personalità di diritto pubblico: l'Associazione diviene Ente morale – I nuovi orizzonti dell'attività associativa ed i riconoscimenti degli anni '80 – La storia più recente dell'Associazione e la crescente attenzione alle dinamiche internazionali.

Tornando alla storia dell'Associazione, gli anni settanta dello scorso secolo sono anni fondamentali per il sodalizio; nel 1974 viene approvato un nuovo Statuto mentre nel 1978, come detto, dopo incisive campagne di sensibilizzazione, gli invalidi civili di guerra vengo finalmente formalmente equiparati agli invalidi ex militari^[48].

Parallelamente, nel quadro del più ampio riassetto degli enti pubblici avviatosi negli anni '70 dello scorso secolo, veniva operato un massiccio trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali e, contemporaneamente, venivano sciolti moltissimi organismi di rilevanza nazionale^[45].

In particolare l'ANVCG^[45, 49] e tutte le Associazioni combattentistiche storiche verranno trasformate in enti morali con personalità giuridica di diritto privato con successivo Decreto del Presidente della Repubblica.

Dunque, veniva disposta la perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell'ANVCG che, da allora, continua a sussistere come ente morale disciplinato ai sensi del diritto privato, tuttavia la stessa normativa confermava in capo all'Associazione i compiti generali e le finalità individuate dallo Statuto, riconoscendole altresì la generale funzione di *“rappresentanza e tutela dei mutilati ed invalidi civili che abbiano subito una mutilazione o una invalidità per fatti di guerra e dei congiunti dei civili deceduti per fatti di guerra.”* Si noti, al riguardo, che la normativa in esame riconosce la funzione di rappresentanza e tutela in capo all'Associazione individuando i beneficiari di tale attività come una categoria omogenea e generale a prescindere dall'appartenenza all'Associazione medesima. In tal senso può affermarsi che il Legislatore ha formalmente riconosciuto l'ANVCG come ente esponentiale di interessi collettivi, legittimando lo stesso ad operare in ogni sede in funzione della difesa e promozione degli interessi delle vittime civili di guerra.

Ad ogni modo, il passaggio appena tratteggiato, non ha avuto conseguenze esclusivamente giuridiche ma ha comportato non poche conseguenze nella vita associativa dell'ANVCG che, unitamente ad altre Associazioni combattentistiche, ha dato vita, il 24 maggio del 1979, alla Confederazione Italiana fra le Associazioni Combattentistiche e Partigiane.

Altro dato interessante e conseguente ai minori vincoli di natura pubblicistica, ma anche dovuto al superamento della situazione emergenziale dell'immediato dopoguerra, è l'implementazione dell'attività dell'Associazione che può aprirsi a nuovi e più dinamici scenari.



Scuola di Al-Zahira, campo rifugiati di Nairab, Aleppo, Siria, 2017 – Programma UNRWA di supporto psico-sociale dei rifugiati palestinesi in Siria svolto con il supporto dell'ANVCG.

Crediti: UNRWA – Foto Ahmad Abo Zaid.

Proprio negli anni '80 e '90 dello scorso secolo, l'attività dell'Associazione si rivolge alla continua mediazione tra organi pubblici e le categorie rappresentate al fine di rendere le stesse sempre più edotte e consapevoli dei loro diritti in uno scenario normativo estremamente mutevole e frammentario. In tale ambito si inserisce la crescente attività di raccolta, razionalizzazione, pubblicazione e diffusione di informazioni di ordine pratico per i soci anche per il tramite di un periodico associativo.^{xx}

Sempre sotto l'aspetto dell'attività di mediazione in difesa degli interessi di categoria, l'Associazione ha intensificato l'attività di sollecitazione nei confronti del Parlamento e degli uffici pubblici al fine di ottenere miglioramenti legislativi ovvero la corretta applicazione delle norme vigenti. In tale ultimo senso, sin dagli anni '80, l'Associazione ha presenziato, attraverso propri rappresentanti, all'attività degli organi di controllo e medico-legali operanti in campo pensionistico intervenendo – ove necessario – sia presso il Ministero della Sanità, sia presso le competenti unità sanitarie locali competenti per casi specifici, al fine di garantire, nei casi di dubbia interpretazione, la salvaguardia dei diritti delle vittime civili di guerra.^{xxi}

Parallelamente, durante le ultime decadi dello scorso secolo, si intensifica sempre più l'attività di promozione culturale, perpetuazione della memoria storica e di sensibilizzazione ai valori della pace e solidarietà. In tal senso fioriscono innumerevoli iniziative, intraprese anche dalle Sezioni locali dell'Associazione, al fine di commemorare gli eventi più drammatici della Seconda Guerra Mondiale, tramandandone il ricordo alle nuove generazioni attraverso la testimonianza viva e concreta di chi la guerra ha vissuto direttamente. Esperienze e testimonianze di indiscusso valore storico raccolte, negli anni, in una copiosa produzione documentale, fotografica ed audiovisiva promossa a vari livelli dall'ANVCG quale lascito alle future generazioni. Tali iniziative, hanno da sempre coinvolto in particolare i più giovani – anche per il tramite delle istituzioni scolastiche – nel convincimento che la migliore prevenzione da future guerre sia una educazione delle coscienze delle nuove generazioni ai valori della solidarietà, giustizia e pace.

Nel riconoscimento di tale attività, l'ANVCG è stata insignita dal Presidente della Repubblica della Medaglia d'oro ai “Benemeriti della Scuola, della Cultura e dell'Arte”^[51].

D'altra parte, il riconoscimento della importanza del ruolo svolto dall'Associazione per l'intera società civile è alla base dell'inserimento della stessa fra gli enti di cui alla legge n. 190 del 1981^[50].

L'esperienza acquisita e i mutati scenari internazionali degli ultimi anni fanno sì che l'opera dell'Associazione si schiuda verso orizzonti più ampi contribuendo in prima persona a numerose campagne in materia di promozione del diritto internazionale umanitario (dalla promozione di un “Fondo di aiuti per la ex Jugoslavia” fortemente voluto nel 1997 dall'allora Presidente dell'Associazione Prof. G. Arcaroli, alla partecipazione alla Campagna internazionale per il bando delle mine anti-uomo).

Ad ulteriore riconoscimento della benemerita attività svolta dall'ANVCG nella promozione dei valori della pace e solidarietà e nella tutela degli interessi morali e materiali delle vittime di tutte le guerre anche al di là dei conflitti nazionali, il Presidente della Repubblica

ha conferito all'Associazione la Medaglia d'oro al Merito Civile, la più prestigiosa onorificenza riconosciuta dall'ordinamento repubblicano italiano ^[57].

Così ancora oggi, nonostante siano ormai trascorsi oltre 70 anni dalla conclusione della Seconda Guerra Mondiale, l'Associazione continua ad attuare il proprio mandato fornendo tutela ed assistenza alle vittime civili ed ai loro familiari. Al riguardo si rammenta che, nonostante il lungo lasso di tempo trascorso, alcune delle vittime civili di guerra sono molto giovani in quanto nel nostro Paese, a causa dei numerosi ritrovamenti accidentali di ordigni bellici inesplosi, si registra ancora oggi un certo numero di ferimenti gravi cagionati dall'esplosione di tale pericoloso retaggio dei conflitti passati.

Il mandato dell'Associazione si concretizza dunque in forme di assistenza di natura "pratica", che si concretizzano nel diffondere fra gli associati ogni utile informazione circa i diritti spettanti alle vittime civili di guerra anche alla luce dei continui mutamenti normativi, nel fornire un competente supporto agli iscritti (sia a livello burocratico che, talvolta, legale e contenzioso) nel disbrigo delle pratiche volte all'ottenimento delle misure pensionistiche, previdenziali e mediche previste in Italia per tale categoria; nell'attuare una continua opera di mediazione con gli organismi pubblici competenti.

Accanto a tale fondamentale funzione, ed a testimonianza dell'estrema vivacità del sodalizio, l'Associazione svolge un importante ruolo quale Istituzione civile e culturale intraprendendo iniziative volte alla perpetuazione della memoria storica e, parallelamente, dei valori della pace e della solidarietà nonché alla promozione e diffusione del diritto umanitario soprattutto fra le nuove generazioni.

La trasmissione, soprattutto ai più giovani, del prezioso retaggio culturale e storico delle vittime civili di guerra è oggi – anche alla luce degli scenari attuali sul piano internazionale – avvertita come una fondamentale missione del sodalizio stesso. In tal senso, recentemente l'Associazione ha fra l'altro promosso, in uno ad altre prestigiose Istituzioni, la fondazione della Scuola di aggiornamento di alta formazione "Giuseppe Arcaroli" in seno alla quale si svolge il Corso di alta formazione in "Peacekeeping, conflitti internazionali e crimini di guerra" rivolto a giovani neolaureati.

Sempre sulla scia dei medesimi ideali, ad ulteriore conferma della vitalità e dinamismo di una Istituzione che, sebbene dall'esterno ed ad un esame superficiale possa sembrare confinata ad un momento storico ed ad una realtà ormai lontani nel tempo, l'Associazione ha nell'ultimo ventennio intensificato la propria attività anche travalicando i confini nazionali facendosi promotrice ed attrice di iniziative internazionali. L'attenzione, in tal senso, si è rivolta alle popolazioni che oggi subiscono direttamente il flagello della guerra, naturalmente avvertite come spiritualmente vicine all'Associazione stessa, che dunque continua a promuovere e diffondere i propri ideali attraverso attività e campagne di sensibilizzazione alle problematiche delle vittime civili ma anche attraverso progetti concreti posti in essere grazie alla collaborazione con importanti istituzioni internazionali (dalla campagna anti mine presso le scuole di Gaza svolta in cooperazione con UNRWA, l'Agenzia ONU per i Rifugiati palestinesi ed UNMAS, l'Agenzia ONU per lo sminamento, al progetto a favore degli ex bambini soldato in Sierra Leone in collaborazione con Dokita onlus).

Cronologia della legislazione citata

A – Internazionale

1. Convenzione di Ginevra 22 agosto 1864 per il miglioramento della sorte dei feriti in guerra
2. Convenzione di Ginevra 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in guerra
3. Convenzione di Ginevra 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare
4. Convenzione di Ginevra 12 agosto 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra
5. Convenzione di Ginevra 12 agosto 1949 per la protezione delle persone civili in tempo di guerra
6. Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977
7. Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977
8. Convenzione internazionale per la proibizione dell'uso, stoccaggio, produzione, vendita di mine antiuomo e relativa distruzione, adottato a Ottawa il 3 dicembre 1997
9. United Nations. Resolution adopted by the General Assembly on 22 November 2004, A/RES/59/26 of 3 May 2005

B – Nazionale

10. Legge 23 giugno 1912, n. 667 che istituisce pensioni privilegiate di guerra per gli ufficiali e militari di truppa del R. Esercito e della R. Marina. G.U. 5 luglio 1912, n. 158
11. Legge 25 marzo 1917, n. 481 istitutiva dell'Opera nazionale per la protezione ed assistenza agli invalidi della guerra. G.U. del Regno d'Italia 5 luglio 1912 n.158
12. Decreto Legge Luogotenenziale 14 giugno 1917 n. 1032 recante "*norme per il mantenimento o la riassunzione in servizio militare degli invalidi o mutilati di guerra*". G.U. del Regno d'Italia 30 giugno 1917 n.154
13. Decreto Luogotenenziale 27 marzo 1919, n. 426, che approva il T.U. delle disposizioni portanti provvedimenti per il risarcimento dei danni di guerra. G.U. del regno d'Italia 2 aprile 1919 n.79
14. Decreto Legge Luogotenenziale 27 marzo 1919 n. 573 "*Modificazione della legge 25 marzo 1917, n. 481, sulla protezione ed assistenza degli invalidi di guerra*". G.U. 8 maggio 1919, n. 110

15. Legge 21 agosto 1921, n. 1312 concernente l'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra. G.U. 3 ottobre 1921, n. 232
16. Regio Decreto 29 gennaio 1922, n. 92, G.U. 18 febbraio 1922, n. 41
17. Regio Decreto 12 luglio 1923, n. 1491. Riforma tecnico-giuridica delle norme vigenti sulle pensioni di guerra. G.U. 19 luglio 1923, n. 169
18. Regio Decreto legge 27 maggio 1926, n. 928 "Modificazioni ed aggiunte alle vigenti norme sulle pensioni di guerra". G.U. 8 giugno 1926, n. 131
19. Legge 26 ottobre 1940, n. 1543 concernente il risarcimento dei danni di guerra. G.U. 19 novembre 1940 - XIX, n. 270
20. Regio Decreto 14 giugno 1941 - XIX, n. 964 sul risarcimento dei danni di guerra nell'Africa italiana. G.U. del Regno d'Italia 18 settembre 1941 n.221
21. Regio Decreto Legge 18 agosto 1942, n. 1175. Riforma della L. 25 marzo 1917, numero 481 istitutiva dell'Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi di guerra. G.U. 22 ottobre 1942, n. 250
22. Regio Decreto Legge 2 agosto 1943, n. 704 "*Soppressione del Partito nazionale fascista*" G.U. 5 agosto 1943, n. 180
23. Decreto Legislativo Luogotenenziale 21 giugno 1945, n. 380 "*Istituzione del Ministero dell'assistenza post-bellica*" GU 17 luglio 1945, n. 85
24. Decreto legislativo Luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 425 "*Attribuzioni ed ordinamento del Ministero dell'assistenza post-bellica*" GU 7 agosto 1945, n. 94
25. Decreto Legislativo Luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 532 "*Istituzione transitoria presso il Ministero del tesoro della Direzione generale per il risarcimento dei danni di guerra*" G.U. 15 settembre 1945, n. 111
26. Decreto del Capo Provvisorio dello Stato 19 gennaio 1947 "Erezione in Ente Morale dell'Associazione nazionale vittime civili di guerra" G.U. 4 febbraio 1947, n. 28
27. Decreto Legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 14 febbraio 1947, n. 27 "*Soppressione del Ministero dell'assistenza post-bellica e devoluzione delle sue attribuzioni ad altre Amministrazioni*" GU 22 febbraio 1947, n. 44
28. Decreto Legislativo 2 marzo 1948, n. 135 concernente applicabilità ai mutilati ed invalidi civili e ai congiunti dei caduti civili per fatti di guerra, dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra. G.U. 17 marzo 1948, n. 65
29. Decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1948, n. 606 "*Modificazioni allo Statuto dell'Associazione nazionale vittime civili di Guerra*" G.U. 21 febbraio 1959, n. 125
30. Legge 29 aprile 1949, n. 264 "*Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*". G.U. 1 giugno 1949, n. 125, Suppl. Ord.

31. Legge 5 maggio 1949, n. 178 conversione in legge del Regio Decreto legge 18 agosto 1942, n. 1175. G.U. 7 maggio 1949, n. 105
32. Legge 3 giugno 1950 n. 375 *“Riforma della legge 21 agosto 1921, n. 1312, concernente l’assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra”* G.U. 28 giugno 1950, n. 146
33. Legge 10 agosto 1950, n. 648 *“Riordinamento delle disposizioni sulle pensioni di guerra”*. G.U. 1 settembre 1950, Suppl. Ord. n. 200
34. Decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1952 n. 1176 *“Regolamento per l’assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra”*. G.U. 12 settembre 1952, n. 212
35. Legge 3 novembre 1952, n. 1790 *“ratifica del decreto legislativo 2 marzo 1948, n. 135, concernente applicabilità ai mutilati ed invalidi civili e ai congiunti dei caduti civili per fatti di guerra, dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti di guerra”*. G.U. 4 dicembre 1952, n. 281
36. Legge 27 dicembre 1953, n. 968 *“Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra”* G.U. 31 dicembre 1953, n. 299, Suppl. Ord. n. 2991
37. Legge 23 ottobre 1956, n. 1239 *“Provvedimenti a Favore dell’Associazione vittime civili di guerra”* G.U. 9 novembre 1956, n. 284
38. Legge 5 marzo 1963, n. 367 *“Modifiche alle norme previste dalla legge 3 giugno 1950, n. 375, sull’assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra”*. G.U. 2 aprile 1963, n. 89
39. Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 1964, n. 337 *“Approvazione del nuovo statuto dell’Associazione nazionale vittime civili di guerra”* GU 1 giugno 1964, n. 133
40. Legge 18 marzo 1967, n. 318 *“Modifiche alle norme sulle pensioni di guerra”*. G.U. 29 maggio 1967, n. 133
41. Legge 18 marzo 1968 n. 313 *“Riordinamento della legislazione pensionistica di guerra”* G.U. 6 aprile 1968, n. 90 Suppl. Ord. n. 900
42. Legge 2 aprile 1968, n. 482 *“Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private”* G.U. 30 aprile 1968, n. 109
43. Legge 30 marzo 1971, n. 118 *“Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili”*. G.U. 2 aprile 1971, n. 82
44. Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036 *“Norme per la riorganizzazione delle amministrazioni e degli enti operanti nel settore della edilizia residenziale pubblica”*. G.U. 3 marzo 1973, n. 58
45. Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 *“Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”*. G.U. 29 agosto 1977, n. 234, Suppl. Ord.
46. Decreto Legge 18 agosto 1978, n. 481 *“Fissazione al 1 gennaio 1979 del termine previsto dall’art. 113, decimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per la cessazione di ogni contribuzione, finanziamento o*

sovvenzione a favore degli enti di cui alla tabella B del medesimo decreto, nonché norme di salvaguardia del patrimonio degli stessi enti, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e della disciolta Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali. G.U. 25 agosto 1978, n. 237

47. Legge 21 ottobre 1978, n. 641 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, concernente fissazione al 1° gennaio 1979 del termine previsto dall’articolo 113, decimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per la cessazione di ogni contribuzione, finanziamento o sovvenzione a favore degli enti di cui alla tabella B del medesimo decreto, nonché norme di salvaguardia del patrimonio degli stessi enti, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e della disciolta Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali. G.U. 24 ottobre 1978, n. 298

48. Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978 n. 915 “*Testo Unico delle norme in materia di pensioni di guerra*” G.U. 29 gennaio 1979, n. 287 Suppl. Ord.

49. Decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978 “*Perdita della personalità giuridica di diritto pubblico dell’Associazione nazionale mutilati e invalidi civili, che continua a sussistere come persona giuridica di diritto privato*” GU 3 marzo 1979, n. 62

50. Legge 27 aprile 1981, n. 190 “*Contributi a carico dello Stato a favore di associazioni per il sostegno delle loro attività di promozione sociale*” GU 12 maggio 1981, n. 128

51. Decreto del Presidente della Repubblica 2 giugno 1981 “*Conferimento della Medaglia d’oro ai benemeriti della scuola della cultura e dell’arte all’Associazione nazionale vittime civili di guerra*”

52. Legge 20 ottobre 1981, n. 593 “*Snellimento delle procedure di liquidazione relativa ai danni di guerra, alle requisizioni ed ai danni alleati, ai debiti contratti dalle formazioni partigiane e soppressione del commissariato per la sistemazione e la liquidazione dei contratti di guerra*” G.U. 26 ottobre 1981, n. 294

53. Decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981 n. 834 “*Definitivo riordinamento delle pensioni di guerra, in attuazione della delega prevista dall’art. 1 della legge 23 settembre 1981, n. 533*”. G.U. 18 gennaio 1982, n. 16, Suppl. Ord.

54. Legge 10 ottobre 1989, n. 342 “*Adeguamento automatico degli assegni accessori dovuti agli invalidi di guerra ed ai grandi invalidi per servizio*” G.U. 18 ottobre 1989, n. 244

55. Legge 5 febbraio 1992, n. 104 “*Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*” G.U. 17 febbraio 1992, n. 39, Suppl. Ord. n. 30

56. Legge 20 dicembre 1996, n. 639 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 recante disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti*” G.U. 21 dicembre 1996, n. 299

57. Decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1998 “*Conferimento della medaglia d’oro al merito civile all’Associazione nazionale vittime civili di guerra*”

58. Legge 12 marzo 1999, n. 68 *“Norme per il diritto al lavoro dei disabili”*. G.U. 23 marzo 1999, n. 68, Suppl. Ord. n. 57

59. Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333 *“Regolamento di esecuzione per l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili”*. G.U. 18 novembre 2000, n. 270

60. Legge 8 novembre 2000, n. 328 *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*. G.U. 13 novembre 2000, n. 265, Suppl. Ord. n. 186

61. Legge 14 gennaio 2013, n. 5 *“Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, fatta a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno”* G.U. 29 gennaio 2013, n. 24

Fonti citati

^I Così il Segretario Generale delle Nazioni Unite (ONU) Ban Ki-moon in occasione delle celebrazioni del settantesimo anniversario della fine della Seconda Guerra Mondiale – Remarks at “Ceremony for the Planting of the Tree of Peace and Unity to Commemorate the End of the Second World War and the Establishment of the United Nations”, 5 maggio 2015, http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=2596#.Vcpc4Pntmko26giugno2015

^{II} Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi <http://www.dag.mef.gov.it/pensioni/guerra/>, 07.09.2015

^{III} L'intero testo della legge è consultabile sul sito internet dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali – Prassi Italiana di Diritto Internazionale – in <http://www.prassi.cnr.it/prassi/index.html>, 07.09.2015

^{IV} Il caso ad esempio dell'esplosione accidentale di ordigno bellico – Corte dei Conti decisione 16/26 febbraio 1948 su ricorso Costanzi

^V Corte dei Conti Sez. Un. Decisione 5 maggio/6 giugno 1950 su ricorso Maneri

^{VI} Corte Costituzionale, Sentenza n. 151 del 24 luglio 1981; tutte le decisioni della Corte citate anche nel prosieguo della trattazione sono liberamente consultabili per esteso presso la banca dati ufficiale disponibile su <http://www.giurcost.org/>

^{VII} La Corte Costituzionale parla al riguardo di “speciale fondamento giuridico costituito dalla causa di guerra” – in Sent. n. 97 del 1980

^{VIII} Con la Legge 3 dicembre 1925, n. 2151, vennero soppressi gli organi del collocamento preesistenti e l'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra divenne di competenza esclusiva delle rappresentanze provinciali dell'Opera Nazionale Invalidi di Guerra.

^{IX} Si veda l'apposita scheda tecnica disponibile sul sito del Ministero della Difesa <http://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DG/PERSOCIV/FAQ/Pagine/CategorieProtette.aspx>, 09.09.2015

^X L'Istituto Nazionale Autonomo per le case popolari per le vittime civili di Guerra è stato riconosciuto come autonomo soggetto giuridico ad opera del D.P.R. 19 gennaio 1959, n. 224 (in G.U. n. 106 del 5 maggio 1959)

^{XI} W. Fanelli e N. Pastina “Le pratiche dei danni di guerra nell'archivio del Ministero dell'Economia e delle Finanze” <http://www.ilmondodegliarchivi.org/>, 27.08.2015

^{XII} Si veda al riguardo Sezioni Unite, sent. 11 marzo 2004, n. 5044, Riv. dir. int, 2004, vol. 87, p. 539 ss

^{XIII} ICJ, Jurisdictional Immunities of the State – Germany v. Italy

^{XIV} Sezioni Unite, sent. n. 1136 del 21 gennaio 2014

^{XV} Sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014 (consultabile per esteso sul sito istituzionale della Corte <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

^{xvi} in Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia del 22 marzo 1946, n. 63

^{xvii} Atti Parlamentari – Camera dei Deputati – Legislatura II, Prima Commissione, seduta del 10 ottobre 1956

^{xviii} Fra le altre iniziative intraprese in quegli anni, dal 1965 viene istituita la Giornata Nazionale delle Vittime Civili di Guerra

^{xix} Il 21 dicembre 2010, inoltre, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha formalmente proclamato il 24 marzo Giornata Internazionale del Diritto alla Verità in relazione alle gravi Violazioni dei Diritti Umani e alla Dignità delle Vittime <http://www.un.org/en/events/righttotruthday/>

^{xx} La rivista, che dal 2011 ha preso il nome “Pace e Solidarietà”, è oggi un mezzo assai efficace di divulgazione di notizie utili e aggiornamenti sulle pensioni di guerra e sui diritti spettanti a chi ne è titolare; al suo interno è inoltre possibile trovare la cronaca della vita associativa nelle varie sezioni, lettere e contributi dei soci contribuendo a mantenere vivo il sentimento di appartenenza e comunione di valori fra i soci.

^{xxi} Così in Atti Parlamentari – IX Legislatura – “Relazione sulla regolarità dei bilanci e sulle attività svolte dalle associazioni di cui alla legge 13 maggio 1983, n. 196” presentata alla Presidenza dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 22 ottobre 1984.



L'OSSERVATORIO



Associazione Nazionale
Vittime Civili di Guerra
ONLUS

CENTRO DI RICERCHE
SULLE VITTIME CIVILI
DEI CONFLITTI



@OsservatorioOrg



losservatorio.org



info@losservatorio.org