

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3393-A-bis

---

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(RENZI)**

DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

**(GENTILONI SILVERI)**

DAL MINISTRO DELLA DIFESA

**(PINOTTI)**

E DAL MINISTRO DELL'INTERNO

**(ALFANO)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(ORLANDO)**

E CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(PADOAN)**

---

Conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

---

*Presentato il 30 ottobre 2015*

---

(Relatrice di minoranza: **DURANTI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, presenta diverse questioni problematiche sulle quali è opportuno promuovere una riflessione seria e approfondita.

Il Papa Francesco ha più volte definito il contesto mondiale nel quale ci muoviamo evocando l'immagine di una terza guerra mondiale. Un mondo popolato di una miriade di conflitti, da quelli regionali a quelli fra Stati, guerreggiati oppure latenti.

Nel quadro del Medio e vicino Oriente la presenza dell'Isis (*Daesh*), un tempo limitata all'Iraq, in larga parte alimentata e resa celebre dalla propaganda statunitense, si è estesa minacciosamente alla Siria, fino al confine turco, combattuta e contrastata principalmente dalla resistenza curda.

Ogni osservatore dei fenomeni internazionali misura la capacità espansiva e gli elementi di presa sulla popolazione da parte di Daesh principalmente su una condizione di contesto destabilizzata, caratterizzata da Stati falliti — come l'Iraq — o da attività di guerra per procura contro i regimi esistenti (Siria), segnata da tre elementi: 1) la costruzione di una sorta di Stato sociale di guerra nei territori controllati; 2) l'imponente traffico di armi dall'Occidente allo Stato islamico; 3) la straordinaria e moderna capacità di fare comunicazione e propaganda.

L'analisi di queste tre caratteristiche, se sommate agli errori commessi dall'Occidente in Iraq, in Siria, in Libia, in Afghanistan (Paese nel quale — dopo 13 anni di presenza internazionale — si registra l'infiltrazione di Daesh e inquietanti tentativi di saldatura con la galassia qaedista), il persistente stato di tensione e conflitto in Palestina ed il sostanziale fallimento degli accordi di Oslo e del processo di pace siglato nel 1994, suggerirebbero un cambio radicale di strategia della comunità internazionale, rispetto a quella fin qui seguita negli ultimi decenni.

Innanzitutto servirebbe al mondo una nuova politica per il disarmo; in secondo luogo bisognerebbe agire per sradicare all'origine la possibilità della guerra, ponendo un argine significativo al traffico internazionale di armi, particolarmente verso i Paesi più instabili e segnati da pesanti conflitti economici, religiosi, etnici.

L'uso della forza è divenuto prevalente nell'ultimo trentennio e la spirale generata non smette mai di autoalimentarsi. Basterebbe una pur superficiale analisi comparata di cosa era il Medio Oriente e l'Europa orientale fino a qualche decennio fa e di cosa è oggi, per comprendere che sono stati commessi innumerevoli errori e che la strategia seguita è stata controproducente e fallimentare, paradossalmente proprio se confrontata con gli obiettivi annunciati: stabilità, pace, sicurezza, democrazia, diritti umani, sociali e civili. Il mondo che ci si presenta di fronte è la negazione dell'ideologia occidentale. Quindi il fallimento innanzitutto dell'Occidente.

L'Afghanistan è un caso emblematico, che ci parla di quanto sarebbe urgente una politica di pace, a partire dal fatto che

essa si realizza solamente facendo sedere attorno al medesimo tavolo i nemici e trovando, attraverso il dialogo fra ragioni diverse, le mediazioni utili a far uscire un popolo dall'orrore della guerra.

In Afghanistan in 13 anni non solo non si è raggiunta nessuna forma di pacificazione con i talebani, ma essi mostrano ancora la capacità di attaccare e riconquistare postazioni. Gli stessi risultati ottenuti dalla presenza italiana a Herat – ad esempio – in termini di infrastrutturazione civile, materiale ed immateriale, mostrano tutta la loro caducità. Altrettanto dicasi per i risultati ottenuti dall'attività di addestramento delle forze armate e di sicurezza locali.

Negli ultimi anni sono aumentati i morti civili, è cresciuto esponenzialmente il numero dei feriti, si sono espanse a dismisura le piantagioni di oppio.

I 5 miliardi di euro spesi per le Forze armate in 13 anni e i soli 800 milioni per la cooperazione civile e di pace, rappresentano un manifesto politico delle scelte finora compiute. E la presenza di Daesh sul terreno è la denuncia di un pantano mai sufficientemente discusso ed analizzato nelle Aule parlamentari italiane.

Questo decreto, l'ennesimo di rifinanziamento delle nostre missioni internazionali, fatte salve missioni di tutt'altra natura e ascrivibili al campo di tutt'altri risultati, come UNIFIL Libano, non mostra alcun ripensamento, alcun elemento di dubbio o controtendenza, perciò è da noi contestato alla radice, sia sul piano politico che sul piano formale.

Da questo punto di vista, innanzitutto, appare quantomeno azzardato il richiamo ai requisiti di necessità ed urgenza, vista la natura periodica e quindi assolutamente prevedibile delle esigenze legate alla partecipazione alle missioni internazionali.

Il decreto-legge in titolo, soprattutto in relazione a tale aspetto, manca del requisito della « straordinarietà » dell'intervento governativo – come richiesto *ex* articolo 77 della Costituzione – anche alla luce del fatto che le missioni prorogate sono *in itinere* da svariati anni, con ciò negandosi,

*de facto*, l'eventualità di una loro conclusione.

Oltretutto l'uso abnorme della decretazione d'urgenza, dei decreti-legge *omnibus* e delle leggi delega ha generato, in molte occasioni, le perplessità del Comitato per la legislazione, nonché i richiami del Presidente della Repubblica e della stessa Corte costituzionale, che da anni e con più sentenze ha stigmatizzato questa prassi.

Va inoltre segnalato come il decreto-legge n. 174 del 2015 sia stato licenziato dal Consiglio dei ministri solo in data 12 ottobre 2015 e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il successivo 30 ottobre, ovvero dopo un mese esatto dalla scadenza del precedente decreto-legge di proroga delle missioni internazionali.

Si è creata in tal modo, inoltre, la possibilità di un paradosso normativo nel caso in cui il decreto non fosse convertito entro i termini di scadenza previsti per il 29 dicembre, cioè appena due giorni prima del 31 dicembre, termine di copertura delle missioni in oggetto.

Sarebbe opportuno ricordare, a tal proposito, che il Governo è tenuto a riferire sullo stato delle missioni in corso alle Commissioni competenti ogni sei mesi. Le comunicazioni invero sono da sempre insufficienti, non riferiscono puntualmente gli esiti delle missioni (alcune delle quali come noto sono prorogate da oltre dieci anni), non danno conto dei risultati in riferimento alla natura ed agli scopi delle missioni stesse.

Sempre a tal proposito è necessario ricordare l'approvazione, da parte della Camera dei deputati, nel maggio di questo anno, della legge-quadro sulle missioni internazionali.

Il testo licenziato, che aveva appunto lo scopo di superare la prassi delle emergenzialità e delle conseguenti ambiguità in una delicata materia come quella delle missioni internazionali, pur essendo un compromesso rispetto a quanto da noi richiesto con la proposta di legge a prima firma dell'on. Duranti (A.C. 933), rappresenta comunque uno strumento utile per esercitare un controllo parlamentare più stringente e definito. Questo perché, sia

nel provvedimento in oggetto, così come nei precedenti, si evidenzia ulteriormente la mancanza di elementi sufficienti per una accurata e consapevole deliberazione del Parlamento. Alle relazioni tecniche allegate, infatti, mancano spesso le informazioni relative ai costi delle singole missioni, in particolare con il riferimento alle spese dei materiali e per il funzionamento dei mezzi militari impiegati nelle missioni internazionali.

Ad oggi la legge-quadro sulle missioni internazionali risulta ferma al Senato, dopo una discussione durata oltre 20 giorni, con il dubbio circa la reale intenzione da parte del Governo di procedere in tempi celeri alla conclusione dell'*iter* previsto per la definitiva approvazione.

Se così fosse si priverebbe il Parlamento, per il futuro, della possibilità di discutere e deliberare non solo sul rifinanziamento, ma anche sulla natura stessa delle missioni internazionali, così eterogenee fra loro.

Nella valutazione del complesso del decreto, urge nuovamente sottolineare l'esiguità delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo e dei fondi destinati ai processi di ricostruzione e di stabilizzazione delle aree di crisi, conflitto e post-conflitto. Come già detto in passato, tali risorse andrebbero senza dubbio aumentate anche sopprimendo inutili e controproducenti missioni internazionali che hanno peggiorato la vita delle popolazioni e compromesso ancor di più gli standard democratici – come per esempio in Afghanistan – e le più costose missioni « internazionali » alla quali abbiamo partecipato in questi anni.

Sempre a proposito della cooperazione allo sviluppo appare poco opportuno continuare ad inserire i fondi destinati ad essa – in maniera così esigua – nei decreti di proroga delle missioni internazionali, oltre che in un capitolo della legge di stabilità, alla luce anche della approvazione della legge n. 125 del 2014 sulla « Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo ». Sarebbe opportuno quindi dedicare provvedimenti *ad hoc*, in modo da valorizzare e potenziare quello

che a nostro avviso è lo strumento principe per la stabilizzazione e per evitare l'insorgere nel futuro di nuove zone di crisi.

Per quanto riguarda invece le risorse e le coperture finanziarie si evidenziano diverse criticità.

Innanzitutto riguardo il corposo aumento generalizzato dei fondi destinati alle missioni, che passano da una media di circa 97 milioni di euro al mese (come da decreto-legge n. 7 del 2015 per il periodo gennaio – settembre) agli oltre 118 milioni di euro previsti in questo provvedimento (354 milioni totali) per i mesi di ottobre, novembre e dicembre.

Inoltre risulta incomprensibile la scelta, prevista ex articolo 11, comma 1, lettera *b*), di destinare al finanziamento delle missioni 154.400.000 euro mediante la riduzione della dotazione dal fondo previsto all'articolo 16, comma 1, ultimo periodo della legge n. 23 del 2014 sulla « Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita ».

Ulteriori ed evidenti criticità emergono anche dall'esame della natura delle missioni e dalla metodologia utilizzata per il loro rifinanziamento.

Per quanto riguarda il dispositivo aeronavale di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo, cosiddetta operazione « Mare sicuro », data la natura della stessa, risulta inopportuno inserirne i fondi per il rifinanziamento all'articolo 4, comma 3, che tratta di assicurazioni, trasporto, infrastrutture, AISE, cooperazione civile-militare, cessioni.

Al contrario la missione doveva essere prevista e dettagliata all'articolo 1, che prevede le autorizzazioni di spesa relative alle missioni che si svolgono in Europa.

Per quanto riguarda « *Resolute support* », con riferimento agli atti a disposizione del Parlamento, si evince che la missione sarebbe dovuta terminare ad ottobre 2015, con il progressivo disimpiego delle truppe in Afghanistan entro il 31 dicembre 2015, data prevista come fine missione.

Il decreto in oggetto invece non solo non prevede un disimpiego graduale del contingente, ma prevede addirittura un incremento di circa 200 militari sul teatro, portando ad 834 unità la nostra presenza.

Durante l'audizione dei Ministri degli affari esteri e della difesa, tenutasi martedì 10 novembre 2015 alla presenza delle Commissioni competenti di Camera e Senato in merito alla situazione afghana, i ministri Pinotti e Gentiloni hanno motivato la scelta dell'aumento del contingente con la necessità di sostituire il contingente spagnolo ritirati.

Inoltre hanno sottolineato come sia necessario garantire ancora ed almeno per il 2016 la nostra presenza sul territorio afghano, motivando tale scelta sia con la necessità di continuare la formazione delle forze militari afghane (date anche le pesanti perdite da esse subite) che con il cambiamento delle condizioni di sicurezza del teatro di azione, stante l'affermarsi del ruolo di reclutamento e di rafforzamento messo in atto da Daesh e dall'aumento conseguente del flusso migratorio da tali zone.

A nostro avviso tale decisione va contestata, sia sul piano operativo che procedurale.

La nostra presenza in territorio afghano infatti, che dura da 13 anni prima con la missione ISAF ed ora con *Resolute support*, non ha sortito gli effetti di pacificazione e stabilizzazione auspicati, così come denunciato anche dalle associazioni «Emergency» e «Un ponte per», audite nell'ambito dell'esame del decreto mercoledì 11 novembre, che hanno evidenziato un sensibile peggioramento della situazione dei civili.

A tal proposito è utile ricordare anche la mancanza di informative dettagliate e ricorrenti da parte del Governo al Parlamento circa l'evoluzione reale delle condizioni in territorio afghano.

Inoltre la decisione di proseguire con *Resolute support* (missione a comando NATO e per definizione «senza scadenza temporale definita») è stata presa dal Governo italiano senza che vi fosse stata una discussione approfondita con il Par-

lamento ed in controtendenza con quanto fatto da altri Paesi, come la Spagna.

Ad oggi infatti risultano impegnati in quel teatro, oltre al nostro Paese, solo gli USA, la Turchia, la Germania e la Georgia con contingenti numerosi.

Con ogni evidenza quindi questa decisione, annunciata dal Premier Renzi il 17 ottobre in seguito alla decisione del Presidente degli Stati Uniti del 15 ottobre, risulta lesiva della sovranità parlamentare e rappresenta una ulteriore e totale subordinazione del nostro Paese alle scelte strategiche della NATO.

La mancanza di discussione e valutazione con le Camere, inoltre, non garantisce in alcun modo circa le regole di ingaggio che si adotteranno a partire dal prossimo anno.

Per tutto questo, oltre ad esprimere contrarietà a questa operazione, si ritiene che ogni ulteriore decisione che valga per il 2016 debba necessariamente passare da un confronto parlamentare vero, non riducendo appunto il tutto al prossimo decreto di rifinanziamento delle missioni internazionali.

Negli ultimi anni abbiamo assistito a una progressiva perdita di autonomia del nostro Paese rispetto alle scelte strategiche della Nato, che ricordiamo essere una alleanza militare e che – dal crollo del Muro di Berlino ad oggi – ha ridislocato le proprie forze sullo scacchiere internazionale penetrando vieppiù oltre quelli che furono per decenni i confini con i Paesi del Patto di Varsavia, in particolare nell'Europa orientale, dove oggi – seppur sopiti alle cronache – continuano a registrarsi preoccupanti situazioni di guerra (Ucraina) e pulsioni verso il conflitto in numerosi Paesi dell'area ex-sovietica, come ad esempio in Polonia, Paese che viene rifornito di nuovi missili a lunga gittata in sostituzione di quelli esistenti, dove a Lask la Nato sta completando la costruzione di una nuova base e dove le recenti elezioni politiche hanno rafforzato l'area nazionalista ed anti-russa.

Per quanto concerne invece l'articolo 2, comma 9, del decreto in oggetto, che autorizza la spesa di quasi 65 milioni di



euro per la partecipazione di personale militare alle attività della coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del « *Daesh* » (ex articolo 12, comma 9, decreto-legge n. 7 del 2015), si riscontra a nostro avviso una grave violazione delle prerogative parlamentari e delle autorizzazioni necessarie ad un spiegamento di tale tipo.

Nello specifico il Governo trae fondamento giuridico dall'attuazione delle risoluzioni n. 7-00456 delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati e n. 34 Doc. XXIV delle Commissioni riunite 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> del Senato in data 20 agosto 2014.

A nostro avviso tali risoluzioni, adottate dal Governo in una situazione emergenziale (evidenziata anche dalla data di approvazione, che richiese una convocazione straordinaria degli organi parlamentari) in aiuto delle forze armate dei « *Peshmerga* », autorizzavano esclusivamente l'invio di aiuti umanitari oltre che di componentistica militare.

Al contrario l'Esecutivo italiano, a decorrere dal 20 agosto 2014, ha ritenuto di interpretare tali risoluzioni in maniera esageratamente estensiva, arrivando appunto ad autorizzare tramite esse la presenza di 525 uomini per i primi nove mesi del 2015, che diventano 750 con il decreto in oggetto, oltre ad aver inviato non solo componentistica ma anche assetti militari.

Risulta del tutto evidente, quindi, che una missione come quella di contrasto al « *Daesh* » non può e non deve basarsi sulla libera interpretazione di altri atti parlamentari, ma deve necessariamente passare da un dibattito che definisca « *ex ante* » la natura e le finalità della missione stessa, i costi ed i rischi legati alla nostra partecipazione, oltre che le regole di ingaggio.

In riferimento alla missione « *EUNAVFOR MED* », nei giorni scorsi è partita la seconda fase della suddetta operazione con l'obiettivo di identificare, prendere possesso e rendere inoperative le imbarcazioni usate dai trafficanti di esseri umani, in assenza della necessaria deliberazione del Parlamento.

La missione europea entra infatti in una fase operativa, dopo quella di studio

del fenomeno. Ora si potranno mettere in atto delle vere azioni di deterrenza. Potranno essere fermate le barche usate dai trafficanti, potranno essere scortati i barconi carichi di migranti e allo stesso tempo potranno essere assicurati alla giustizia italiana i trafficanti. Potranno essere sequestrate le imbarcazioni utilizzate dai trafficanti così come il materiale tecnologico.

A tal riferimento si segnala che quanto previsto dalla nuova fase risulta parzialmente autorizzato dalla risoluzione n. 2240 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite del 9 ottobre, la quale non deroga al diritto internazionale e specificatamente alla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) per quanto riguarda le attività di fermo, ispezione, sequestro e dirottamento delle imbarcazioni in alto mare, mentre per le stesse attività condotte nelle acque territoriali ed interne di uno Stato costiero permane il consenso dello Stato costiero interessato.

La situazione sul terreno in Libia inoltre appare ancora piuttosto complessa, come recentemente riferito dal ministro Gentiloni in audizione alle Commissioni Affari esteri e Difesa, ed ancora si pagano i danni prodotti dall'intervento di alcuni Paesi occidentali. Si va registrando il sostanziale fallimento del pur apprezzabile tentativo dell'inviato Onu Bernardino Leon di realizzare un accordo duraturo fra il governo di Tobruk e quello di Tripoli, preconditione essenziale, sia pur non sufficiente, sia a una progressiva pacificazione della regione che al contrasto ed al disarmo della molteplicità di bande armate che si muovono nel teatro libico, fra le quali anche quelle autoproclamate aderenti allo Stato Islamico. Precondizione essenziale anche a una lotta contro i cosiddetti scafisti che non si risolve in una dichiarazione di mera propaganda.

Per quanto riguarda invece il comma 5 dell'articolo 4, si autorizza per l'anno 2015 la cessione a titolo gratuito di materiali di ricambio per velivoli F-16 dichiarati fuori servizio alla Repubblica Araba d'Egitto e

di 3 elicotteri A109 modello AII dichiarati fuori servizio all'Uganda.

Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una autorizzazione « *ex post* », dato che l'invio di queste componenti è iniziato in seguito ad una breve comunicazione della ministra Pinotti al termine dell'audizione sul Libro bianco della difesa tenutasi il 14 maggio di fronte alle Com-

missioni Affari esteri e Difesa di Camera e Senato, eludendo quanto previsto dalla legge n. 185 del 1990, anche in ragione dell'esistenza di un accordo bilaterale con l'Egitto.

Donatella DURANTI,  
*Relatrice di minoranza*

€ 1,00



\*17PDL0036110\*