

PROROGA DELLA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI (2016)

La Camera dei deputati ha approvato definitivamente, in seconda lettura, la legge di conversione del decreto¹ che autorizza per tutto il 2016 la 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, nonché misure urgenti per la sicurezza.

Per ulteriori approfondimenti si vedano i [lavori parlamentari](#) dell'AC 3953 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, 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, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa" e i [dossier](#) pubblicati dal Servizio Studi della Camera dei deputati. Relatori per la maggioranza Lia Quartapelle (PD) per la III Commissione Esteri e Andrea Causin (AP) per la IV Commissione Difesa

1. IL CONTESTO IN CUI INQUADRARE IL DECRETO

Il decreto-legge approfondisce la riflessione sulla politica estera dell'Italia. In questo snodo storico, **l'agenda di politica estera e di sicurezza del nostro Paese coincide con quella dell'Europa** come mai nella storia del nostro continente: lo rivelano le conclusioni dell'ultimo Consiglio europeo, in cui sostanzialmente si è parlato di **migrazioni** e in cui si è ribadito quale **priorità delle relazioni esterne dell'Unione europea il supporto al Governo di unità nazionale libico**.

«In tal senso, il **nostro impegno in Libia** si iscrive appieno in quello europeo ed internazionale, in attuazione della risoluzione n. 2292 del Consiglio di sicurezza, e del potenziamento del ruolo della missione Sophia per l'embargo di armi alla Libia e per l'addestramento della guardia costiera libica²».

In tale ottica sono da leggere anche gli interventi che l'Italia rfinanzia nel contesto delle **operazioni del Mediterraneo**, sia della NATO con *Active Endeavour* sia dell'Unione

¹ Decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67 (scadenza: 15 luglio 2016).

² Così il relatore del provvedimento, Lia Quartapelle Procopio, nella discussione generale alla Camera dei deputati il 6 luglio 2016.

Europea con EUNAVFOR Med Sophia (per la quale, in coerenza con le conclusioni del Consiglio europeo, è stato disposto al Senato un incremento di fondi, al fine di estendere l'impegno proprio alle attività di addestramento della guardia costiera libica).

Rientra a maggior ragione nella **linea di impegno per la stabilità e contro il terrorismo il complesso delle operazioni e degli interventi autorizzati nel quadrante mediorientale**, dal Libano e fino all'Afghanistan; con una centralità del contrasto dell'attività terroristica del *Daesh* (cui si deve un significativo incremento delle risorse finanziarie e umane) e con un particolare riferimento ai lavori di consolidamento della diga di Mosul.

Va anche menzionata la conferma dell'impegno militare, oltre che civile, dell'Italia nei **Balcani** (la Commissione Esteri ha anche deliberato una prossima missione in tali Paesi e non trascura ogni versante di diplomazia parlamentare utile ad approfondire la collaborazione con essi).

Conclude questo percorso di rilancio il **rafforzamento della cooperazione UE-NATO** sulla base del principio di autonomia decisionale nella gestione di obiettivi e valori comuni alla luce delle sfide senza precedenti a Sud come ad Est. In tale ottica, il provvedimento, quale elemento di novità, prevede **nuove disposizioni che definiscono il contributo italiano al potenziamento dei dispositivi dell'Alleanza Atlantica in vari teatri**, a difesa dello spazio aereo turco, ma anche dei Paesi membri dell'Europa orientale e dell'area sud-orientale dell'alleanza.

È questo il contesto di riferimento per il corretto inquadramento del decreto-legge in esame che assicura una **copertura annuale agli interventi** e conferma **l'approccio multilateralista del nostro Paese alle crisi internazionali**.

PRECEDENTI DECRETI-LEGGE SULLA STESSA MATERIA

Nelle precedenti legislature, sulla materia delle missioni internazionali di pace sono stati emanati numerosi decreti-legge, che hanno, di volta in volta, autorizzato la partecipazione italiana a nuove missioni militari internazionali ovvero prorogato i termini per ciascuna delle missioni internazionali in corso.³

Nella corrente legislatura, sono stati adottati:

- il decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2013, n. 135 che ha disposto la proroga delle missioni internazionali per il periodo relativo all'ultimo trimestre 2013 (1° ottobre - 31 dicembre);
- il decreto legge 16 gennaio 2014, n. 2, convertito, con modificazioni dalla legge 14 marzo 2014, n. 28 che ha disposto la proroga delle missioni internazionali per il periodo relativo al primo semestre del 2014 (1° gennaio - 30 giugno 2014);
- il decreto legge n. 1°; agosto 2014n n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 1° ottobre 2014, n. 141 che ha disposto la proroga delle missioni internazionali dal 1° luglio 2014 e fino al 31 dicembre 2014;

³ Fonte: Servizio studi Senato della Repubblica e Servizio studi Camera dei deputati, dossier [451/2](#) (30 giugno 2016).

- il decreto legge n. 7 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 41 del 2015 che ha disposto la proroga delle missioni internazionali dal 1° gennaio al 30 settembre 2015;
- il decreto legge n. 174 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge n. 198 del 2015 che ha disposto la proroga delle missioni internazionali dal periodo 1 ottobre - 31 dicembre 2015.

NECESSITÀ DELL'INTERVENTO CON LEGGE

In relazione alla materia delle missioni internazionali, si segnala che la normativa vigente non prevede una disciplina uniforme concernente la loro autorizzazione ed il loro svolgimento. La disciplina in materia di svolgimento delle missioni internazionali è, pertanto, contenuta nell'ambito dei provvedimenti legislativi che di volta in volta finanziano le missioni stesse. L'ultimo provvedimento di proroga del finanziamento delle missioni è venuto a scadenza il 31 dicembre 2015. In vigenza delle missioni, è risultato pertanto necessario procedere con urgenza ad un rifinanziamento.⁴

LA LEGGE QUADRO SULLE MISSIONI INTERNAZIONALI

Alla Camera dei deputati è in fase di approvazione in terza lettura il testo unificato delle proposte di legge AC 45 ed abb. recante disposizioni in materia di missioni internazionali. Il provvedimento, approvato con alcune modifiche anche dal Senato (seduta del 9 marzo 2016), disciplina i profili normativi connessi alle missioni e prevede, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento.

2. IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Il testo che giunge all'esame dell'Aula, già approvato in prima lettura dal Senato lo scorso 29 giugno, presenta una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, **la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali**, nonché la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione.

Il decreto disciplina, altresì, i profili normativi connessi alle missioni e prevede per specifici aspetti (quali il **trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale**) una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente.

LE MISSIONI NEI 3 CONTINENTI

Il provvedimento è strutturato suddividendo le missioni in 3 articoli sulla base della dislocazione continentale dei contingenti (**Europa** – per le missioni nei Balcani, Bosnia-

⁴ Fonte: Servizio studi Senato della Repubblica e Servizio studi Camera dei deputati, dossier [451/2](#) (30 giugno 2016).

Erzegovina, Albania, Kosovo, Cipro e le zone del Mediterraneo; **Asia** – per le missioni in Afghanistan, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Libano; **Africa** – per le missioni in Mali, Corno d'Africa, Oceano indiano, Somalia).

Le cifre del nostro impegno

La consistenza media annuale del **personale impiegato è pari a circa 5.938 unità**, con un incremento di circa 245 unità rispetto alla media registrata nell'ultimo trimestre dell'anno 2015, per un **impegno di spesa nella difesa di circa 1,017 miliardi di euro**⁵.

La coalizione contro Daesh

In particolare, **è rafforzata la partecipazione alle attività** della coalizione internazionale di **contrasto alla minaccia terroristica del Daesh** (da 750 a 978 unità), prevedendo, a decorrere dal 1° aprile 2016, un dispositivo di *personnel recovery* per attività di ricerca, individuazione e recupero del personale rimasto isolato in ambiente ostile, composto di una ulteriore aliquota di personale (137 unità) e dei relativi assetti aeromobili.

La protezione della diga di Mosul

Inoltre, su richiesta della coalizione internazionale e d'intesa col Governo iracheno, l'Italia si è resa disponibile a garantire **la protezione dell'area della grande diga di Mosul**, opera strategica per tutta la regione, dove sta avviandosi il progetto per il suo consolidamento; inoltre con l'emendamento proposto dal Governo si procede all'effettivo invio di personale nel teatro operativo scaglionato nel tempo, per un totale di circa **500 unità entro il mese di ottobre 2016**.

EUNAVFOR MED

Il Senato **ha incrementato** poi l'autorizzazione di spesa (70.305.952 euro anziché 69.799.938 come originariamente previsto) relativa alla partecipazione di personale militare all'operazione militare nell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata **EUNAVFOR MED**, ma ribattezzata "Sophia" dal nome di una bambina nata sulla nave militare tedesca nel corso di una operazione di soccorso, volta a contribuire a smantellare le reti del traffico e della tratta di esseri umani nel Mediterraneo centromeridionale, **prevedendo però anche le attività di addestramento della Guardia costiera libica**.

Operazione mare Sicuro

Sempre in **ambito del Mediterraneo**, è stata autorizzata per il 2016 la spesa di 90.243.262 euro per il potenziamento del dispositivo aeronavale di sorveglianza e di sicurezza nel Mediterraneo centrale (**cosiddetta Operazione Mare Sicuro**) in relazione a straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto del terrorismo e al fine di assicurare la

⁵ Sen. Vito Vattuone (PD), relatore per la maggioranza, Assemblea, seduta del 28 giugno 2016, Senato della Repubblica.

tutela degli interessi nazionali, già autorizzata dal precedente decreto missioni, soprattutto a fronte del grave deterioramento del quadro di sicurezza determinato dalla crisi in Libia, per cui risulta necessario adottare misure per assicurare la tutela degli interessi nazionali esposti ai maggiori rischi connessi con l'avanzata della minaccia terroristica.

Le missioni in ambito NATO

Costituisce inoltre elemento di **novità rispetto al precedente decreto-legge** sulle missioni il **contributo italiano al potenziamento dei dispositivi dell'Alleanza atlantica**, in ossequio al principio di solidarietà fra alleati in vari teatri. Nel dettaglio: **l'operazione della NATO Active Fence**, che consiste nello schieramento di batterie antimissile a difesa dei confini sudorientali dell'Alleanza. Si tratta di contribuire per sei mesi allo schieramento alleato per la difesa dello spazio aereo della Turchia con una batteria di missili, che subentra nella rotazione a equivalenti assetti schierati finora dagli alleati, e l'Italia è autorizzata a partecipare all'operazione con un contingente di **personale militare pari a 130 unità**.

Sempre in ambito NATO, l'Italia è autorizzata a contribuire con 1 velivolo KC-767 dell'Aeronautica militare per la sorveglianza dello spazio aereo dei Paesi membri dell'Europa orientale e dell'area sud-orientale dell'Alleanza e con 1 mezzo navale e 44 unità di personale militare per la sorveglianza navale dell'area sud dell'Alleanza.

Le cessioni a titolo gratuito e l'emendamento "Regeni"

Sono state approvate una serie di **spese per la cessione a titolo gratuito** di attrezzature e armamenti a diversi paesi, **ma è stata sospesa per ora la fornitura gratuita all'Egitto di ricambi per i cacciabombardieri F-16** (surplus rimasto nei magazzini dopo che l'Aeronautica Militare ha dismesso i velivoli di quel modello presi in leasing negli USA) a causa della crisi in atto con Il Cairo per il caso Regeni. Sull'emendamento il Governo si era rimesso all'Aula del Senato che ha votato a larga maggioranza dopo un lungo e animato dibattito.⁶

⁶ Sul punto, la relatrice Quartapelle durante la discussione generale in Aula alla Camera si è così espressa «Il rapporto italo-egiziano è un rapporto che va oltre la mera amicizia trattandosi di Paesi alleati - e tra alleati la fiducia è reciproca ed è questo un fattore chiave su cui si basa anche la cooperazione in ambito militare. Allo stato, non c'è dubbio che sia in corso una valutazione sul rapporto di fiducia tra Italia ed Egitto in ragione dell'andamento della cooperazione sul caso Regeni. di una cooperazione che deve proseguire secondo un auspicio che è condiviso da tutte le forze politiche italiane. Quello di cui discutiamo con questo emendamento è un tema delicatissimo su cui occorre dare, però, segnali ai nostri interlocutori egiziani proprio per il ruolo che loro hanno per la stabilità del Mediterraneo. In tale contesto, anche il ruolo giocato dalla diplomazia diventa parte dei segnali da trasmettere, atteso che gli ambasciatori non sono solo chiamati loro stessi a gestire le relazioni con i Paesi, ma possono essere essi stessi in quanto tali elementi del dialogo bilaterale. In generale, ci sono passaggi importanti per un Paese europeo come il nostro che fa della questione valoriale, dei diritti umani in primis, un profilo decisivo per il proprio ruolo nel mondo e nelle relazioni internazionali, che si impegna contro la pena di morte, che investe risorse nel salvataggio delle vite umane nel Mediterraneo, che si mette in gioco per la tutela dei diritti dei propri cittadini, anche laddove vi sono evidenti e delicati interessi in conflitto. Passaggi questi in cui occorre preservare dignità e coerenza e non alimentare dinamiche dal doppio standard. Non lo comprenderebbero i nostri cittadini e neanche i nostri interlocutori internazionali ai quali abbiamo chiesto sostegno e solidarietà e che seguono con apprensione l'andamento del caso Regeni in una situazione in cui le violazioni dei diritti umani rischiano di alimentare le dinamiche di destabilizzazione interna dell'Egitto e della regione».

LE MISURE URGENTI PER LA SICUREZZA SUL TERRITORIO NAZIONALE

È prorogato dal 1° luglio fino al 31 dicembre 2016 l'impiego del contingente ulteriore di **1.500 unità** rispetto alle 4.800 di personale delle Forze Armate previste dal Piano di impiego, per le esigenze di sicurezza del **Giubileo straordinario della Misericordia** e di quelle di alcune specifiche aree del territorio nazionale, già autorizzato fino al 30 giugno 2016, e anche l'incremento di **750 unità** per servizi di **vigilanza a siti ed obiettivi sensibili** e nelle operazioni **“Strade sicure”** e **“Terra dei fuochi”**.

LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Per le iniziative di cooperazione allo sviluppo sono autorizzate risorse per 90 milioni di euro; sono sostanzialmente fondi destinati a integrare gli stanziamenti già disposti per **l'Agenzia italiana della Cooperazione internazionale** dalla legge di bilancio per il 2016, di cui all'art. 18, comma 2, lett. c) della legge 11 agosto 2014, n. 125.

Da segnalare gli interventi in Iraq, finalizzati a **misure umanitarie** (in particolare per gli sfollati interni), in Siria e nei Paesi limitrofi. Altri interventi qualificanti sono destinati ai territori palestinesi, alla Libia, alla Somalia, allo Yemen, al Sudan e al Sudan del Sud.

Il decreto-legge prevede che particolare attenzione venga data alla diffusione pubblica dei risultati ottenuti da queste attività attraverso la pubblicazione sul sito internet del Ministero.

Vi è poi uno **stanziamento aggiuntivo** per la realizzazione di **programmi integrati di sminamento** da realizzarsi principalmente in Afghanistan, Somalia, Siria, Libia, Colombia, Iraq e Gaza.

È significativa la modifica introdotta al Senato che **promuove interventi previsti dal piano d'azione nazionale «Donne, pace e sicurezza» 2014-2016 predisposto dal Comitato interministeriale per i diritti umani**, che sostanzialmente ha tra gli obiettivi la prevenzione, la protezione e il contrasto alla violenza sessuale sulle donne e sulle bambine in attuazione della risoluzione n. 1325 del Consiglio di sicurezza.

Relativamente alle misure di sostegno ai **processi di ricostruzione, di pace e di stabilizzazione** si autorizza una spesa complessiva di circa **168 milioni di euro**; di questi, 6 milioni sono destinati ai processi di stabilizzazione e rafforzamento della sicurezza in Paesi come l'Afghanistan, l'Iran, la Libia, la Siria, la Tunisia e nei Paesi dell'Africa subsahariana e dell'America Latina; un impegno specifico è destinato al sostegno della riconciliazione nazionale e della transizione in Libia e a beneficio dell'economia tunisina gravemente colpita dagli attentati del 2015; 2,1 milioni di euro sono destinati al finanziamento di fondi fiduciari, oltre che a beneficio dell'Unione per il Mediterraneo e del Tribunale speciale Onu per il Libano; 120 milioni sono per il contributo italiano a favore delle forze di sicurezza afgane; 11,7 milioni sono previsti per la partecipazione italiana alle iniziative europee PESC, all'OSCE, alla Fondazione segretariato permanente dell'Iniziativa adriatico-ionica, allo European Institute of Peace e al Fondo fiduciario InCE della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

Il decreto finanzia, inoltre, **interventi operativi di emergenza e di sicurezza per la tutela dei cittadini e delle strutture della rete diplomatica in aree di crisi** per un totale di **27,5 milioni di euro**, in particolare in aree come l'Afghanistan, l'Egitto, i territori palestinesi, l'Arabia Saudita e la Somalia.

Il provvedimento **modifica la legge sulla cooperazione allo sviluppo** istituendo un **conto di tesoreria** su cui far affluire le risorse destinate agli interventi di cooperazione.

Da segnalare anche che al Senato non ha superato il vaglio della Ragioneria generale dello Stato la proposta emendativa presentata dal senatore Francesco Verducci del PD che autorizzava il **bando per il concorso per l'accesso all'area tecnico-operativa** e conseguentemente l'assunzione a tempo indeterminato fino a 60 unità nella terza area funzionale **dell'Agenzia per la cooperazione**. L'emendamento, dichiarato inammissibile dalle presidenze delle Commissioni Affari esteri e Difesa, verrà trasposto in un ordine del giorno.

PROROGA DEL TERMINE PER L'ESERCIZIO DELLA DELEGA LEGISLATIVA

Da segnalare infine l'approvazione di un **emendamento del Governo** che interviene **sull'attuazione della delega per la riforma Madia della PA**. Sono stati dati sei mesi in più al Governo – diciotto mesi anziché dodici – per emanare il decreto legislativo attuativo della riforma Madia della PA in tema di disciplina della presidenza del Consiglio dei ministri, dei ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, ovvero sui poteri del premier e sulla vigilanza delle agenzie, come le Entrate e le Dogane.