

COMMISSIONI RIUNITE

III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni concernenti la partecipazione italiana a missioni internazionali. C. 1213 Cirielli e C. 1820 Garofani (*Esame e rinvio*) 12

SEDE REFERENTE

Giovedì 23 aprile 2009. — Presidenza del presidente della IV Commissione Edmondo CIRIELLI. — Intervengono il sottosegretario di Stato per la difesa, Giuseppe Cossiga, e il sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Alfredo Mantica.

La seduta comincia alle 8.45.

Disposizioni concernenti la partecipazione italiana a missioni internazionali.

C. 1213 Cirielli e C. 1820 Garofani.

(*Esame e rinvio*).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in titolo.

Renato FARINA (PdL), *relatore per la III Commissione*, illustra le proposte di legge in titolo sottolineando di essere onorato di poter intraprendere il proprio lavoro in Commissione Affari esteri svolgendo un mandato di relatore su una questione così rilevante. Tiene a trasmettere alla Presidenza e ai colleghi la propria consapevolezza sul fatto che la legge-quadro sulle missioni militari all'estero rappresenta uno degli adempimenti legislativi

più importanti di questa legislatura perché serve a dotare il nostro Paese di una cornice normativa unitaria – nella cifra dei valori fondanti della Repubblica – per l'invio dei nostri contingenti all'estero, divenuti ormai sempre più numerosi. È una richiesta che viene dalla comunità internazionale, la quale fa affidamento sul contributo delle nostre forze armate e delle nostre organizzazioni non governative operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo in moltissimi teatri operativi e scenari di crisi. Questa richiesta viene anche dalla nostra opinione pubblica che segnala ormai da anni l'esigenza di una più attenta e condivisa interpretazione dell'articolo 11 della Costituzione, dove non si vieta l'uso attivo della forza armata, mentre si esclude, senza-se-e-senza-ma, il suo impiego per finalità di aggressione.

Sottolinea che questa urgenza è stata richiamata anche da un autorevole specialista di diritto internazionale, il Professor Ronzitti, il quale sostiene che è « necessaria una legge *ad hoc* che disciplini organicamente la materia delle missioni all'estero », dal momento che l'invio di missioni militari oltre-confine, sia per le iniziative di mantenimento della pace (*peace-keeping*) sia per quelle di imposi-

zione della pace (*peace enforcing*), sempre più diffuse, sfugge al combinato disposto degli articoli 78 ed 87 della Costituzione, che sono stati concepiti, come ricorda lo stesso autore, « per fattispecie in cui viene fatto un uso macroscopico della forza, generalmente definite come guerra ».

È noto infatti come, nel corso degli ultimi decenni, si sia passati da semplici operazioni di ingerenza umanitaria, attraverso l'invio di osservatori internazionali, a missioni di mantenimento della pace, di formazione della pace e prevenzione dei conflitti, di costruzione della pace (*peace building*), fino ad arrivare a missioni di imposizione della pace (*peace enforcement*). La questione ha assunto un rilievo particolare nel corso dei primi anni Novanta, quando successivamente allo scoppio della cosiddetta « guerra del Golfo », si è verificata la crisi internazionale che ha costretto il nostro paese a misurarsi con le tematiche della legittimità costituzionale dei procedimenti di deliberazione delle decisioni connesse all'invio all'estero di contingenti militari italiani. Contestualmente, a partire dall'XI legislatura, la gestione degli stati di crisi è stata oggetto di varie proposte di legge le quali, pur nella loro diversità, sostanzialmente miravano ad un rafforzamento del ruolo del Governo e, al suo interno, del Presidente del Consiglio e, nello stesso tempo, ad un incremento dei poteri di controllo e di garanzia del Parlamento, cui veniva riservata la definizione della politica generale della difesa, indipendentemente dal verificarsi delle varie emergenze interne ed internazionali.

Le missioni militari all'estero si sono ormai consolidate quale strumento di politica internazionale a tutti gli effetti e, in quanto tali, esse ormai si inquadrano in strategie di tipo politico-diplomatico elaborate dalla comunità internazionale nell'approccio alle crisi regionali. (La parola strategia in questo senso va staccata più che mai dalla sua etimologia guerresca). In tal senso, le missioni costituiscono una realtà assai complessa, in cui conta la capacità di usare tutti i colori della tavolozza, così da sviluppare una sinergia

virtuosa tra l'intervento militare e quello civile, nel comune interesse alla soluzione delle crisi.

Di certo, non vi possono essere sicurezza e stabilità internazionali senza coerenti processi di ricostruzione e di sviluppo, e viceversa. Allo stesso modo, è da considerare, a suo avviso, superata la visione di chi insiste nella rigida distinzione tra gli aspetti militari e civili nelle missioni internazionali, secondo una prospettiva competitiva tra le due dimensioni, vagamente autoreferenziale e persino corporativa. Per tali ragioni, è auspicabile che un processo normativo così significativo, quale quello che si avvia oggi, registri la prassi internazionale fin qui maturata ed esprima una visione d'avanguardia in tal senso, una sorta di « modello italiano », di attenzione preminente ai diritti umani, e che faccia peraltro onore all'impegno profuso dal nostro Paese in questo ambito.

Le due proposte di legge in esame hanno il merito di rielaborare i risultati dell'intensa attività di riflessione svoltasi in sede giuridica e parlamentare su questa problematica nel corso degli ultimi anni, introducendo una serie di disposizioni volte a definire una normativa di carattere generale applicabile alle missioni internazionali che sono svolte dal personale appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare.

Si dichiara certo che lo svolgimento di un'articolata fase conoscitiva consentirà di arricchire e di integrare ulteriormente la riflessione su questa problematica, in particolare a proposito delle relazioni Governo-Parlamento, nella definizione dei passaggi procedurali relativi all'avvio delle missioni internazionali ed all'assetto delle iniziative di cooperazione internazionale, consentendo di pervenire ad un testo normativo auspicabilmente condiviso sia dai deputati di maggioranza sia da quelli delle opposizioni.

Per quanto attiene ai profili di competenza della Commissione, segnala che un particolare rilievo assume l'articolo 3 della proposta di legge n. 1213 che affida al Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'ar-

articolo 4, comma 2, del decreto-legge n. 90 del 2005, compiti di soccorso alla popolazione locale che si collochino fra le iniziative umanitarie previste dall'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame. In questo contesto ritiene auspicabile che anche in queste situazioni di emergenza sia fatto valere il principio di sussidiarietà orizzontale con il coinvolgimento di realtà sociali non dipendenti direttamente dallo Stato; per questo sarebbe opportuno ascoltare testimonianze di coloro che sono impegnati in questi scoscesi territori. L'articolo 4 della proposta di legge n. 1213, di contenuto analogo all'articolo 7 della proposta di legge n. 1820, consente ai comandanti dei contingenti militari che partecipano a missioni umanitarie e internazionali di disporre interventi, acquisti o lavori da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato. Tali interventi devono essere finalizzati a fronteggiare le necessità primarie delle popolazioni locali e non possono superare l'ammontare complessivo di 10 milioni di euro annui a valere sulle risorse del fondo istituito ai sensi del precedente articolo 2 per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace. In relazione all'articolo in esame, segnala inoltre che un'analogha disposizione è stata da ultimo prevista dal citato decreto legge n. 209 del 2009, il cui articolo 1 ha autorizzato per il primo semestre del 2009 la spesa complessiva di 10.273.400 euro per interventi urgenti, ovvero acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, disposti dai comandanti dei contingenti militari impegnati in alcune delle missioni previste dal provvedimento in esame. Si tratta, in particolare, delle missioni in corso in Libano (fino a 1.770.000 euro), in Afghanistan (fino a 7.103.400 euro) e nei Balcani (fino a 1.400.000 euro). Tali interventi devono essere finalizzati a sopperire ad esigenze di prima necessità della popolazione locale, ivi compreso il ripristino dei servizi essenziali. Analoghe previsioni erano state introdotte dal precedente decreto legge n. 8 del 2008.

Menziona infine l'articolo 6 della proposta di legge n. 1820 che, al comma 1, autorizza il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro della difesa, a conferire ad un funzionario diplomatico l'incarico di consigliere diplomatico del comandante militare italiano del contingente internazionale, nell'ambito delle missioni internazionali. Il successivo comma 2 dispone, poi, che il trattamento economico del citato funzionario diplomatico venga determinato ai sensi dell'articolo 204 del decreto del Presidente della Repubblica del 5 gennaio 1967, n. 18, che tuttora regola l'ordinamento dell'Amministrazione degli Affari esteri.

Salvatore CICU (PdL), *relatore per la IV Commissione*, osserva che ogni anno migliaia di nostri concittadini sono impegnati all'estero in missioni internazionali al servizio della pace e della sicurezza della comunità internazionale. Ciò nonostante, nel nostro ordinamento non è stata ancora introdotta una stabile normativa di riferimento sul trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni nonché sui molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse. Tutti questi aspetti sono infatti attualmente disciplinati da apposite disposizioni che – in quanto inserite di volta in volta nell'ambito dei provvedimenti legislativi con cui si dispone periodicamente il finanziamento delle missioni internazionali – hanno un'efficacia limitata nel tempo e necessitano pertanto di essere continuamente reiterate, con conseguenti rischi di difetti di coordinamento normativo e di incertezza circa le disposizioni applicabili nei diversi teatri operativi.

Nel condividere pertanto preliminarmente le considerazioni svolte dal relatore per la III Commissione in merito all'esigenza dell'introduzione di uno stabile quadro normativo di riferimento che disciplini la partecipazione italiana a missioni internazionali, desidera innanzitutto soffermarsi sugli aspetti di competenza della Commissione Difesa, ponendo anche particolare attenzione sui profili di carattere generale che, al di là del trattamento

economico-normativo del personale militare, riguardano la definizione della cornice giuridica all'interno della quale si dovrebbe collocare l'impiego delle Forze armate al di fuori del territorio nazionale.

Riguardo a quest'ultimo profilo, rammenta come tale aspetto venga affrontato esclusivamente dalla proposta C. 1820 che, ispirandosi ai contenuti della risoluzione Ruffino, approvata dalla Commissione Difesa della Camera il 16 gennaio 2001, e ai lavori che furono svolti dalle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera stessa nella scorsa legislatura, prefigura una procedura di autorizzazione fondata sul binomio Governo-Parlamento. In sintesi, al Consiglio dei ministri spetterebbero le deliberazioni circa la partecipazione italiana a missioni internazionali, previa informazione al Presidente della Repubblica; le Camere, invece, in primo luogo, sarebbero destinatarie delle comunicazioni del Governo in merito alle citate deliberazioni, ai fini dell'autorizzazione delle missioni stesse, in secondo luogo, esse provvederebbero all'approvazione dei provvedimenti legislativi recanti la copertura finanziaria delle spese connesse all'avvio e alla proroga delle missioni, prelevando le risorse necessarie dall'apposito fondo missioni la cui dotazione sarebbe stabilita dalla legge finanziaria.

Ritiene per altro opportuno sottolineare che se da un lato la proposta C. 1213 non affronta il tema della procedura da adottare per l'invio dei militari all'estero, dall'altro lo stesso Presidente Cirielli, presentatore della medesima proposta, in occasione dell'esame del provvedimento di proroga delle missioni internazionali per il primo semestre 2009, nella sua qualità di relatore, ha sottolineato come sia necessaria una riflessione in merito all'opportunità di continuare a seguire il modello della periodica approvazione di atti legislativi di rifinanziamento ovvero di introdurre strumenti diversi che consentano al Parlamento di incidere più efficacemente nei processi decisionali afferenti alle missioni internazionali, quale ad esempio una procedura di esame parlamentare analoga a quella introdotta in

materia di finanza pubblica con il documento di programmazione economico-finanziaria. In particolare, potrebbe essere prevista la periodica presentazione in Parlamento da parte del Governo di un documento sullo stato delle missioni internazionali su cui aprire una discussione, prima nelle Commissioni e poi in Assemblea, per la formulazione di precisi atti di indirizzo all'Esecutivo.

Il comune denominatore di entrambe le proposte comunque è costituito prevalentemente dalle disposizioni in materia di personale e in materia amministrativa e contabile che riproducono il consolidato apparato normativo che da svariati anni viene riproposto sostanzialmente nella stessa veste attraverso i provvedimenti legislativi di proroga delle missioni internazionali. Si tratta di disposizioni che, come detto, al momento presentano carattere temporaneo e necessitano quindi di essere reiterate di volta in volta e che invece, per effetto dei provvedimenti in esame, assumerebbero carattere permanente. Poiché quindi tali disposizioni non introducono elementi di novità rispetto alle norme recate dai consueti provvedimenti di rifinanziamento delle missioni internazionali, si limita, per brevità, a menzionarle semplicemente senza approfondirne i contenuti.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di personale, ricorda gli articoli in materia di: indennità di missione, indennità di impiego operativo, trattamento assicurativo, previdenziale e assistenziale, personale in stato di prigionia o disperso, richiami in servizio del personale militare, orario di lavoro, valutazione del servizio prestato nelle missioni internazionali ai fini dell'avanzamento al grado superiore, salvaguardia del personale militare per la partecipazione a concorsi interni e, infine, personale civile (previsto solo dalla proposta C. 1820).

Per quanto concerne invece le disposizioni in materia amministrativa e contabile rammenta gli articoli recanti disposizioni per l'attivazione delle procedure d'urgenza finalizzate all'acquisizione di beni e servizi, per la cessione a titolo

gratuito di mezzi e di materiali escluso il materiale di armamento, per l'utilizzo delle utenze telefoniche di servizio (previsto soltanto dalla proposta C. 1820) e, infine, per l'utilizzo delle risorse derivanti dai pagamenti effettuati da Stati esteri o da organizzazioni internazionali.

Segnala, infine, due disposizioni specifiche: la prima, contenuta nella proposta C. 1820, concernente una modifica all'articolo 744 del codice della navigazione che comprende, tra i velivoli equiparati agli aeromobili di Stato, gli aeromobili utilizzati per le operazioni umanitarie e di supporto alla pace, con conseguente estensione ad essi dell'esenzione da qualsiasi tassa, diritto o tariffa, nonché del diritto di priorità nell'utilizzazione delle strutture aeroportuali; la seconda contenuta nella proposta C. 1213 riguardante la data di entrata in vigore del provvedimento che viene fatta coincidere con il primo gennaio dell'anno successivo a quello della data di pubblicazione del provvedimento stesso nella *Gazzetta Ufficiale*. La *ratio* di tale disposizione sembra riconducibile all'esigenza di evitare una sovrapposizione temporale tra le nuove disposizioni introdotte dalla proposta di legge e quelle a carattere temporaneo contenute nei provvedimenti di proroga delle missioni internazionali, che fino ad oggi hanno sempre trovato applicazione in un arco di tempo non superiore all'anno solare.

Intende altresì svolgere una breve notazione in merito ad un aspetto non contenuto nelle proposte di legge in esame, ma che riveste particolare importanza in occasione dell'invio del personale militare nelle missioni internazionali ossia quello della disciplina penale applicabile. Attualmente, stando alle disposizioni contenute nell'ultimo provvedimento legislativo di proroga delle missioni internazionali, la disciplina applicabile è quella contenuta nel codice penale militare di pace. Ricorda, tuttavia, che tale disciplina a differenza di quella contenuta nel codice penale militare di guerra non garantisce un'adeguata tutela delle popolazioni dei paesi in cui ha luogo l'intervento in caso di crimini internazionali e di gravi viola-

zioni del diritto umanitario. Ritiene pertanto necessario avviare in questa sede una riflessione al fine di correggere tale situazione, apportando, per questi specifici casi, opportune integrazioni al codice penale militare di pace, anche attraverso il conferimento di un'apposita delega al Governo.

In conclusione, nell'auspicare che nell'esame dei provvedimenti in oggetto si manifesti un'ampia convergenza tra tutte le forze politiche delle Commissioni Esteri e Difesa, intende associarsi all'auspicio formulato dal relatore per la III Commissione in merito allo svolgimento di un'attività conoscitiva nell'ambito dell'istruttoria delle proposte di legge in esame, al fine di acquisire ulteriori elementi di valutazione, soprattutto con riferimento ai particolari profili che attengono all'invio di contingenti militari all'estero.

Il sottosegretario Giuseppe COSSIGA, nel riservarsi di approfondire alcuni temi evidenziati poc'anzi dai relatori, esprime una valutazione positiva in merito alla disciplina concernente il trattamento economico-normativo del personale militare e a quella contabile-amministrativa. Manifesta invece perplessità sulla procedura di autorizzazione, disciplinata dalla proposta di legge C. 1820, relativa all'invio di contingenti militari all'estero che, avendo implicazioni di carattere costituzionale, necessita, a suo avviso, di successivi approfondimenti. Ritiene infatti che l'introduzione con legge ordinaria di una disciplina che abbia ad oggetto il quadro costituzionale vigente dei rapporti Governo-Parlamento rischia di risultare sostanzialmente inefficace, dal momento che le disposizioni introdotte possono essere comunque vanificate da disposizioni successive di pari rango. A suo avviso, invece, la procedura attualmente seguita in via di prassi, grazie ad un atto di indirizzo a suo tempo approvato alla Camera, è dotata della flessibilità necessaria a consentirne l'adattamento ai diversi contesti internazionali in cui esse si inseriscono. Inoltre, osserva come non risulti agevole circoscrivere il novero delle missioni internazionali a cui

la disciplina quadro risulterebbe applicabile, posto che la delimitazione dell'ambito di applicazione alle sole missioni finanziate sul fondo previsto dalla legge finanziaria potrebbe risultare non esaustiva, come dimostra il fatto che alcune missioni di minore rilievo sono attualmente finanziate con gli ordinari stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, anziché con il citato fondo.

Infine, nel concordare con le osservazioni formulate dal relatore per la IV Commissione in merito all'esigenza di affrontare nell'ambito della legge quadro anche il tema della disciplina penale applicabile al personale militare impiegato nelle missioni internazionali, ravvisa l'opportunità di migliorare la formulazione della disposizione contenuta all'articolo 21 della proposta di legge C. 1820, riguardante i velivoli impegnati nelle operazioni di supporto alle Forze armate nelle missioni internazionali, in considerazione del fatto che spesse volte una parte consistente di questi è presa in locazione anche da Stati esteri.

Il sottosegretario Alfredo MANTICA apprezza in ogni caso lo sforzo per aprire un dibattito che porti ad una disciplina più organica delle missioni internazionali, obiettivo che è anche nelle intenzioni del Governo. Occorre quindi procedere ad un inquadramento e definire le procedure delle missioni, anche attraverso un approfondimento di queste tematiche, al quale il Governo si dichiara disponibile. Si tratta di un tentativo meritevole, che si propone di riportare al centro del confronto tra Parlamento e Governo gli aspetti di merito, relativi agli obiettivi delle singole missioni.

Esprime la necessità che la normativa in preparazione pervenga ad una disciplina degli aspetti militari e di quelli civili, che in missioni come EULEX assumono un rilievo del tutto prevalente. Si tratta di un compito non facile anche in considerazione delle numerose tipologie di missioni internazionali le quali, di volta in volta, esprimono i diversi contesti di pro-

venienza, dalle Nazioni Unite, alla Nato, all'Unione europea. Osserva inoltre che le proposte di legge sembrano avere come riferimento le missioni in ambito ONU che ormai rappresentano una minoranza rispetto al complesso di quelle in cui il nostro Paese è impegnato. Ulteriori difficoltà da superare sono connesse al particolare inquadramento degli osservatori che operano, in taluni casi in numero assai esiguo, nell'ambito di missioni Nato. In generale, ritiene opportuno evidenziare, con ciò non volendo in nessun modo sminuire il ruolo dell'Amministrazione della difesa, che ogni missione internazionale è di tipo politico, perseguendo un obiettivo che si colloca al di fuori dell'organizzazione militare e che non è una vittoria militare ma il ristabilimento della pace e di una *governance* politica. Ricorda, a titolo d'esempio, la missione in Libano, in cui i militari italiani rappresentano una forza d'interposizione chiamata non già a combattere contro l'una o l'altra parte ma a fermare il conflitto e consentire l'apertura di un'opportunità di tipo politico. La preponderanza degli aspetti civili, sia di funzionari statali che di organizzazioni non governative, è peraltro sempre più marcata nelle missioni europee, ricordando in particolare quelle in Bosnia, Iraq, Georgia, Guinea Bissau e a Rafah.

La complessità dello sforzo normativo impone, a suo avviso, di procedere ad un percorso di approfondimento istruttorio che tenga conto della estrema eterogeneità dei contesti, che sono oltretutto in continua evoluzione. Cita in proposito il caso della missione « Atalanta » di contrasto della pirateria al largo delle coste somale, nel quale non risulta ancora definito la struttura all'interno della quale tale missione opera.

Ritiene inoltre da approfondire la norma relativa al coinvolgimento del Dipartimento per la Protezione Civile, al fine di non introdurre nella disciplina sulle missioni elementi spiegabili nel contesto nazionale ma che potrebbero non essere conciliabili con il quadro di regole di volta in volta definito dalla comunità internazionale in occasione delle singole missioni.

Occorre in sostanza garantire un quadro normativo di riordino che però garantisca un capacità di adeguamento del sistema nazionale al contesto delle singole missioni.

Giudica infine problematica la previsione di deroghe alle disposizioni in materia contabile nelle situazioni in cui soggetti privati possono operare più efficacemente di quelli pubblici, citando in particolare le attività di sminamento e la costruzione di scuole ed ospedali.

Conclude esprimendo pieno sostegno al lavoro delle Commissioni riunite che dovranno affrontare le diverse questioni citate per pervenire ad un quadro normativo unitario.

Edmondo CIRIELLI, *presidente*, nel ringraziare i rappresentanti del Governo per le osservazioni svolte e i suggerimenti

forniti, sottolinea come nel corso della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite III e IV, che si terrà la prossima settimana, si potranno definire, conformemente alle richieste dei relatori, le linee di indirizzo per un'esaustiva attività conoscitiva durante la quale potranno essere affrontati, anche con l'ausilio di esperti di diritto costituzionale, i diversi profili problematici emersi nella seduta odierna, nella prospettiva dell'elaborazione di un chiaro quadro normativo di riferimento per le missioni internazionali.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.25.