

COMMISSIONI RIUNITE

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

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

DL 228/2010: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia. C. 3996 Governo (<i>Seguito esame e rinvio</i>)	7
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	13

SEDE REFERENTE

Mercoledì 12 gennaio 2011. — Presidenza del vicepresidente della III Commissione, Franco NARDUCCI. — Intervengono il sottosegretario di Stato agli affari esteri, Alfredo Mantica, e il sottosegretario di Stato per la difesa, Giuseppe Cossiga.

La seduta comincia alle 9.

DL 228/2010: Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.

C. 3996 Governo.

(Seguito esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento in titolo, iniziato nella seduta dell'11 gennaio scorso.

Franco NARDUCCI, *presidente*, ricorda che l'esame preliminare del provvedimento proseguirà nella seduta odierna già convocata alle ore 14.30, a cui farà seguito l'ufficio di presidenza, integrato dai rap-

presentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite per l'organizzazione del seguito dei lavori, tenendo presente che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha calendarizzato il provvedimento in Assemblea a partire dal prossimo lunedì 24 gennaio.

Mario BARBI (PD) ricorda che, in occasione dell'esame sul precedente provvedimento di proroga del finanziamento alle missioni internazionali, i relatori ebbero occasione di osservare che tale provvedimento gioca un ruolo centrale per la politica estera del nostro Paese. Nel richiamare le considerazioni svolte ieri dal rappresentante del Governo sul carattere quasi meramente amministrativo del decreto-legge in titolo, da cui deriverebbe per le Commissioni la sola esigenza di verificare la congruità delle risorse stanziare per le singole missioni, sottolinea di non condividere questo approccio come pure quello che mira a trattare separatamente le norme di competenza dei dicasteri degli affari esteri e della difesa. A suo avviso, infatti, il provvedimento scompone per necessità di tecnica normativa questioni che sono invece unitarie sul piano politico. E se così non fosse sarebbe un problema.

Premesse queste considerazioni di metodo e alla luce delle risorse stanziare a favore dei singoli teatri di crisi, segnala la netta riduzione degli impegni a favore dei Balcani occidentali, come peraltro preannunciato in precedenti occasioni. Sul punto occorre tuttavia che il Governo fornisca elementi di valutazione di tipo politico al fine di misurare l'adeguatezza delle risorse stanziare. Ritiene in particolare doveroso trattare la questione del Kosovo, Paese all'attenzione del Consiglio d'Europa per questioni di particolare delicatezza per la stabilità del governo e per i diritti umani.

Quanto agli ulteriori scenari, appare rafforzato l'impegno nel Mediterraneo contro il terrorismo e la pirateria mentre restano stabili, sempre a giudicare dall'entità delle risorse, gli impegni in Libano e in Afghanistan. Alla luce dell'importante incremento a favore della Libia per l'azione di contrasto alla tratta di esseri umani, sarebbe opportuno potere conoscere l'impatto di tale impegno inaugurato nello scorso semestre, nonché una valutazione di prospettiva.

Sul tema degli interventi di cooperazione allo sviluppo, il cui stanziamento è cresciuto ma non nella misura auspicata, segnala l'opportunità che già in occasione della manovra di finanza pubblica siano indicati e conoscibili gli importi complessivi che saranno destinati a questo settore, considerata l'esiguità delle risorse individuate dalla legge di stabilità per il 2011 a fronte della necessità di garantire la prevedibilità e, dunque, l'efficacia degli interventi di aiuto allo sviluppo.

Quanto alle questioni sollevate ieri dal sottosegretario Mantica, ritiene che siano da chiarire i correttivi da apportare in tema di conferimento di incarichi di consulenza e sulla trascinandità dei residui di stanziamento.

Ritiene quindi che l'impegno in Afghanistan, che sarà al centro dell'informativa del Governo di oggi presso l'Assemblea, rivesta un ruolo centrale in quanto maggiore teatro di azione da parte della comunità internazionale. Sottolinea che gli ultimi mesi hanno fatto registrare un de-

terioramento delle condizioni di sicurezza in cui operano i contingenti, probabilmente in ragione di un intensificarsi delle attività da parte degli insorgenti. Quanto alla strategia del generale Petraeus, sarebbe opportuno ricevere informazioni sul suo impatto come pure sugli esiti della conferenza internazionale che si svolse nel mese di luglio dello scorso anno. Per tali ragioni il suo gruppo intende confermare il proprio sostegno alla missione, tuttavia in un quadro di attenzione costante e di rigorosa informazione del Parlamento da parte dell'esecutivo.

Augusto DI STANISLAO (IdV), allacciandosi all'intervento svolto nella scorsa seduta, sottolinea nuovamente come né le relazioni introduttive, né le parole del Governo abbiano fornito un quadro di riferimento chiaro di ciò che viene realizzato attraverso le missioni militari all'estero. Mentre l'azione svolta dai nostri militari e civili presenti nei vari teatri operativi sta fortemente e positivamente caratterizzando l'intervento italiano, l'azione di Governo si manifesta invece come priva di strategie e di una visione complessiva.

Osserva, infatti, che nel decreto-legge di proroga in esame l'esecutivo si è limitato solamente ad apportare in modo meccanico alcune modifiche agli stanziamenti di talune missioni, oltretutto mostrando anche una certa miopia. Cita, ad esempio, la riduzione delle spese operata per alcune missioni, come quelle nei Balcani e, in particolare, nella Bosnia Erzegovina, o quella in Somalia, nonostante appaia di tutta evidenza la problematicità della situazione nella quale versano tali aree.

Inoltre lamenta la mancanza di sufficiente informazione su quanto stiano producendo i finanziamenti disposti in favore dell'Iniziativa adriatica, o quelli in favore del Sudan per il Darfur, nonché su quanto sta per succedere in Afghanistan, anche alla luce delle notizie diffuse a livello internazionale, di cui ha dato conto lo stesso Rappresentante Speciale per l'Afghanistan, Steffan de Mistura, in merito ad un peggioramento della situazione di si-

curezza prevista nei prossimi mesi. Tale condotta reticente pregiudica le prerogative parlamentari in quanto non consente alle Commissioni di svolgere proficuamente la loro funzione e sviluppare una dialettica costruttiva con l'Esecutivo.

Auspica, pertanto, che questa sia l'ultima occasione per prorogare la partecipazione italiana alle missioni internazionali attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza e che si possa procedere rapidamente all'approvazione di una legge quadro che disciplini la materia nella sua interezza, eventualmente anche accompagnandone l'iter con appositi strumenti di indirizzo, che si dichiara pronto a presentare.

Infine chiede al Governo la disponibilità a fornire ogni documentazione, anche di tipo contabile, sulle missioni internazionali e su tutte le attività ad esse correlate, possibilmente anche prima della scadenza del termine per la presentazione degli emendamenti.

Antonio RUGGHIA (PD) rileva, sul piano metodologico, che la richiesta formulata nella precedente seduta volta a sviluppare il dibattito solo dopo l'intervento del Governo non è stata posta per meri motivi procedurali bensì per una questione sostanziale. Osserva, infatti, che nell'attuale legislatura – ad eccezione che nell'ultimo decreto-legge di proroga – si è sempre verificato, durante l'esame in Assemblea, uno stravolgimento del testo uscito dall'esame in Commissione. Ciò soprattutto per via della presentazione di emendamenti da parte del Governo che hanno introdotto anche materie in un certo senso estranee al provvedimento stesso come, per esempio, la mini-naja, le norme sulla nomina del Comandante generale della Guardia di finanza o quelle sulla missione della protezione civile ad Haiti, a seguito dell'emergenza provocata dal terribile terremoto. Deve altresì essere adeguatamente evidenziato l'atteggiamento responsabile che le forze di opposizione hanno sempre assunto in relazione al sostegno dell'impegno italiano nelle missioni.

Ribadisce, dunque, che la richiesta formulata dal proprio gruppo era funzionale alla necessità di capire se il testo presentato fosse destinato a subire radicali cambiamenti durante l'esame in Assemblea. In questo senso è significativo quanto affermato dal sottosegretario Mantica riguardo l'opportunità di introdurre disposizioni sugli incarichi temporanei di consulenza e sulla « trascinabilità » dei residui nell'ambito degli interventi di cooperazione.

Osserva, quindi, che la discussione sulla partecipazione italiana a missioni internazionali avviene ormai da troppo tempo attraverso la presentazione e l'esame di decreti-legge. Ciò nonostante l'impegno militare in ambito internazionale rappresenti uno degli aspetti più significativi ed anche più impegnativi e difficili della nostra politica estera e abbia visto una notevole convergenza tra le forze politiche. Ritiene che tale strumento non sia del tutto adeguato alla rilevanza che questa materia assume, osservando oltretutto come nella discussione di tali decreti il Parlamento spesso si limiti a stabilire le risorse da destinare alle varie missioni internazionali, a disciplinare lo stato giuridico e il trattamento economico che regolano la presenza del nostro personale all'estero, e a prevedere alcune norme in materia di responsabilità penale e qualche norma aggiuntiva spesso anche estranea alla materia trattata.

Reputa dunque opportuno richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo ancora una volta sulla necessità di uscire dalla strettoia della decretazione d'urgenza su una materia così impegnativa. A tal fine ritiene che sia necessario approvare una legge-quadro che definisca in via permanente tutta una serie di norme finalizzate alla realizzazione di tali interventi e che restituisca al Parlamento l'opportunità di discutere su cosa stiamo facendo all'estero con i nostri contingenti militari, con le organizzazioni non governative e con le nostre iniziative diplomatiche.

Ciò premesso, ritiene che sarebbe opportuno discutere della nostra presenza nei numerosi teatri di crisi in cui siamo

impegnati alla luce degli obiettivi che l'Italia si propone di raggiungere e della coerenza tra gli obiettivi stessi e le strategie adottate.

Inoltre, a suo avviso, un richiamo a parte merita l'attenzione dovuta alla correttezza delle informazioni su ciò che avviene nei teatri operativi. Al riguardo ricorda che oggi stesso nella seduta pomeridiana dell'Assemblea si potrà approfondire questo aspetto dopo la situazione a dir poco paradossale che si è creata intorno alle circostanze in cui è stato ucciso l'alpino Miotto. In considerazione di ciò si astiene quindi dal pronunciarsi ulteriormente in questa sede.

Entrando nel merito evidenzia che le aree dove è più forte il nostro impegno e la nostra presenza sono l'Afghanistan, il Libano e i Balcani. Per ciascuna di queste missioni emerge – nell'ambito di un provvedimento cui il suo gruppo non ha intenzione di opporsi – una povertà di discussione sugli indirizzi strategici e sul ruolo assunto dall'Italia nelle sedi internazionali.

Sottolinea, infatti, che il decreto-legge dispone nell'area dei Balcani un drastico ridimensionamento passando da una presenza media di 1.172 unità impegnate nel secondo semestre del 2010 a 691 unità, in coerenza con le decisioni assunte in ambito internazionale. Tuttavia ritiene che la nostra contiguità con l'area balcanica meriterebbe da sola uno specifico dibattito, considerato che la presenza wahabita in Bosnia-Erzegovina, tanto per fare un esempio, è motivo di preoccupazione per la stessa popolazione musulmana moderata.

Si limita pertanto ad osservare che il ridotto impegno militare dovrebbe essere almeno compensato e sostenuto da una più accentuata iniziativa di cooperazione mettendo a disposizione più risorse economiche e un'attenzione politico-diplomatico più decisa in questa area in modo da sviluppare relazioni concretamente significative e contrastare fenomeni di illegalità diffusa che finiscono per trasferirsi sul nostro territorio nazionale.

Evidenzia inoltre che l'impegno in Afghanistan prevede un notevole aumento di mezzi e risorse umane. Ai nostri soldati il Paese sta chiedendo molto senza corrispondere loro tutte le attenzioni dovute. La decisione di rafforzare il nostro contingente dovrebbe pertanto essere accompagnata da un serio dibattito parlamentare da svilupparsi in due direzioni: da un lato, un'analisi approfondita della situazione afgana; dall'altro le conseguenze che i tagli alla Difesa comportano su una missione così impegnativa.

Prende atto, inoltre, che è stata mantenuta la nostra presenza in Libano. Quanto alla partecipazione italiana alla missione UNAMID in Darfur, condivide tale decisione. Ritiene tuttavia che si debba stigmatizzare il fatto che il nostro intervento si limiti all'invio di 3 persone, di nessun mezzo e che preveda un impegno di spesa di soli 126.459 euro, a suo avviso decisamente inadeguato.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia penale osserva che è stato deciso di perpetuare la lunga e complessa catena di rinvii normativi ai precedenti decreti di proroga delle missioni che, a sua volta, contengono ulteriori rinvii al Codice penale militare di pace ed alla disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001, senza che tale settore normativo sia adeguatamente inserito in un testo organico.

Anche la norma che autorizza un'integrazione della dotazione finanziaria del Ministero della difesa per esigenze relative alla Celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia non appare formulata in maniera appropriata. Infatti, ritiene che i riferimenti dovrebbero essere ricondotti agli articoli rimasti in vigore dopo l'approvazione del Codice dell'ordinamento militare.

Si sofferma quindi sulla disposizione che autorizza la cessione a titolo gratuito alla Repubblica di Panama di quattro unità navali « classe 200/S » in dotazione al corpo delle Capitanerie di Porto. Ritiene che dovrebbero essere chiarite le ragioni e i termini di questa cessione precisando anche se oltre alle quattro unità sia pre-

vista anche la cessione di un pattugliatore e che comunque tale cessione debba avvenire senza oneri per lo Stato.

Rileva, ancora, l'assenza di una norma, inserita nel precedente decreto che consentiva alla Difesa di utilizzare i lavoratori dei reparti del Genio campale facendo venire meno la continuità di interventi già avviati dai gruppi del Genio campale, con sensibili danni per le esigenze degli enti e reparti delle Forze armate, sia nelle attività sul territorio nazionale sia in quelle ad esse connesse, fuori area. Auspica dunque che non solo venga reintrodotta la norma di deroga ma anche che essa sia formulata in modo da consentire all'amministrazione militare la possibilità di avvalersi di personale qualificato per peculiari lavorazioni, in possesso dei necessari requisiti di sicurezza, utilizzando le norme del contratto per i lavoratori del settore edile al fine di dare continuità alle opere necessarie.

Franco NARDUCCI, *presidente*, d'intesa con il presidente per la IV Commissione, onorevole Cirielli, sottolinea l'opportunità che le Commissioni procedano al più presto a portare a conclusione il lavoro finora svolto per una legge-quadro sulle missioni internazionali. Quanto alle criticità segnalate dal sottosegretario Mantica e richiamate nel dibattito odierno – vale a dire in tema di trascinabilità dei residui di stanziamento, di risorse a favore dell'InCE e del contrasto alle mutilazioni genitali femminili – i relatori potranno assumere opportune iniziative emendative nel prosieguo dell'esame.

Gianpaolo DOZZO (LNP), *relatore per la III Commissione*, intervenendo sui lavori delle Commissioni, chiede chiarimenti in ordine al protrarsi dell'esame preliminare del provvedimento nella seduta pomeridiana, già calendarizzata.

Franco NARDUCCI, *presidente*, ritiene che in base all'andamento del dibattito si potrà valutare una diversa articolazione dei lavori.

Il sottosegretario Alfredo MANTICA conferma quanto segnalato dall'onorevole Barbi in merito alla imminente conclusione della missione ALTHEA, in linea con quanto concordato dai Paesi partecipanti e anche in ragione della crescente presenza militare nella regione di contingenti della Turchia, paese attivo e presente nelle missioni militari in particolare nelle aree dei Balcani occidentali a maggioranza islamica. In tale regione non vi è dubbio che il paese più problematico sia la Bosnia Erzegovina a causa dello stallo politico ormai conclamato. Al preoccupante quadro istituzionale si aggiunge il dato allarmante relativo al drastico dimezzamento della minoranza croata presente in quel paese. Preannuncia quindi una prossima visita ufficiale a Sarajevo finalizzata a rilanciare il dialogo tra le comunità presenti e a promuovere la formazione di un governo unitario. Occorre, a suo avviso, capire se l'Unione europea è intenzionata ad istituire una figura istituzionale *ad hoc* dotata dei poteri necessari e titolare di responsabilità di tipo politico. Quanto al Kosovo, il processo di stabilizzazione ed integrazione, sebbene assai lento, appare avviato. Certo, si registrano due fattori che rallentano tale processo: il primo è connesso alla parte settentrionale del Paese a maggioranza serba, che non si riconosce nelle strutture istituzionali della nuova realtà statale kosovara. Il secondo limite deriva dalla grave inchiesta del Consiglio d'Europa, richiamata dall'onorevole Barbi, che ha coinvolto alcune tra le più alte cariche istituzionali del Kosovo e riguardante presunti traffici di bambini e di organi durante la guerra civile. Al momento le autorità kosovare non hanno fornito risposte alla magistratura, ma indubbiamente il clima politico appare assai teso. Nel Kosovo, inoltre, appare necessario adottare un approccio attento alle relazioni interclaniche, oltre alle dinamiche tra etnie, considerato il ruolo condizionante che esse esercitano sulla scena politica.

Quanto alla Somalia, questione correttamente richiamata dall'onorevole Ruggia, sottolinea la gravità della situazione

cui occorrerebbe dedicare un approfondimento specifico. Nel richiamare l'attesa risoluzione del Parlamento europeo, osserva che l'impegno internazionale contro la pirateria deve necessariamente partire da un impegno a favore della Somalia, alla cui condizione sono legate le dinamiche alla base dei gravi reati commessi dalla pirateria. Ricorda, quindi, che nei prossimi giorni si recherà in visita in Italia l'attuale primo ministro somalo chiamato, pur con tutti i limiti della situazione contingente, a guidare il Paese in una fase politica e militare particolarmente difficile. L'unico dato positivo sembra essere rappresentato dal nuovo clima di concordia instauratosi nella comunità internazionale intenzionata a porre in essere interventi di sostegno alla pace.

In merito alla situazione in Sudan, ricorda che l'Italia è tra i Paesi garanti del processo di pacificazione del Paese. Nell'auspicare che il Parlamento contribuisca con il proprio ruolo a tale processo, sottolinea che il paese sta attraversando un passaggio epocale considerato che il referendum potrebbe comportare la prima modifica agli assetti territoriali definiti con la fine del colonialismo. L'andamento della situazione in Sudan potrebbe inoltre spiegare effetti considerevoli in numerose altre aree del continente africano attraversate da analoghi fermenti. Le due realtà derivanti dalla divisione del paese dovranno affrontare la questione dei confini ma anche della distribuzione delle risorse di petrolio e degli oleodotti, nonché della distribuzione dei poteri, considerata la storica dipendenza del Sud del Sudan dal Nord del Paese almeno dal punto di vista delle strutture istituzionali. Auspica infine che l'evoluzione della vicenda sudanese avvenga in modo pacifico e naturale e al di fuori di ogni sorta di sviluppo di tipo militare.

Franco NARDUCCI, *presidente*, ritiene che in considerazione degli interventi finora svolti sia possibile contenere l'esame preliminare del provvedimento entro la seduta in corso.

Edmondo CIRIELLI (PdL), *presidente e relatore per la IV Commissione*, condivide tenendo conto che nel corso del pomeriggio non sono previste votazioni in Assemblea.

Il sottosegretario Giuseppe COSSIGA, in replica, evidenzia come al momento le Commissioni di merito ed il Governo debbano confrontarsi sul provvedimento in esame e non su un progetto di legge quadro sulle missioni internazionali, ancora non definito.

Quanto invece al tentativo che alcuni membri delle Commissioni hanno compiuto per estrarre un contenuto politico dalle cifre riportate nella relazione che correda il decreto-legge, deve avvisare i commissari che, pur essendo i numeri un dato non contestabile, non risulta possibile istituire un legame tra contenuto politico e cifre. Infatti, osserva che non è possibile istituire un legame tra il ruolo svolto dal nostro Paese nelle missioni militari ed il numero delle navi o del personale inviato.

Passando all'Afghanistan, sottolinea come l'incremento degli scontri che si è registrata negli ultimi tempi sia strettamente correlato all'aumento della presenza militare e testimonia il fatto che tale presenza stia diventando sempre più operativa, anche se il costo che l'Italia deve sostenere, compreso il rischio di un aumento di perdita di vite umane, risulta accresciuto.

Quanto alla missione in Bosnia, ritiene che l'Italia abbia mostrato un grande senso di responsabilità mantenendo fede fino in fondo agli impegni assunti, anche quando non del tutto condivisi, mentre altri Paesi non hanno fatto altrettanto.

Con riferimento al Kosovo ricorda che la diminuzione del contingente è stata concordata a livello internazionale e che l'Italia sta comunque mantenendo talune posizioni cruciali quali ad esempio, l'impegno assunto di garantire la protezione ai monasteri serbi.

Quanto all'osservazione del deputato Barbi sulla riduzione delle spese previste per la missione in Libia, assicura che dal punto di vista militare il ruolo e l'impegno

del nostro Paese rimangono inalterati, anche sul piano delle risorse impiegate.

Infine, con riferimento all'osservazione del deputato Ruggia riguardo alle possibili conseguenze dei tagli all'esercizio del ministero, assicura che essi non incidono sulle attività connesse ai militari impiegati nei teatri operativi.

Augusto DI STANISLAO (IdV), ribadisce l'importanza di comprendere e discutere delle questioni politiche che discendono dalle decisioni di stanziamento sulle singole missioni. Non si può trattare questa materia, come invece traspare dalle dichiarazioni del Governo, secondo una logica contabile di mero rifinanziamento semestrale di una posta di spesa. Se così fosse, non vi sarebbero ostacoli nemmeno a riversare tali norme in un provvedimento omnicomprensivo quale il decreto denominato « Milleproroghe ». La realtà è che si tratta di tematiche meritevoli di essere affrontate sulla base di elementi conoscitivi e di valutazione che, allo stato, il Governo non ha inteso fornire.

Inoltre, si chiede per quale ragione, a pochi giorni dall'adozione del decreto, il sottosegretario Mantica abbia già manifestato l'intenzione di introdurre ulteriori contenuti, di maggiore o minore rilevanza, e se questo possa essere considerato rispettoso delle procedure normative e dei soggetti parlamentari.

Mario BARBI (PD) fa presente che la disposizione relativa al maggior impegno

finanziario a favore della Libia attiene alle competenze delle Forze armate e di polizia e che, quanto al rapporto tra quantità e qualità degli impegni, è possibile discuterne secondo vari profili. Resta fuori di dubbio che gli aspetti finanziari e di investimento hanno un rapporto con la politica e con gli impegni di cui un Paese intende farsi carico. Un incremento di tipo quantitativo, quale quello che il decreto-legge prospetta rispetto alla Libia, assume un rilievo politico di per sé anche se la qualità degli impegni non muta. Nella consapevolezza che esistono anche tipologie di impegno assai rilevanti sul piano politico ma non foriere di costi, chiede di potere ottenere in ogni caso chiarimenti su questo specifico punto.

Franco NARDUCCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta, precisando che nel pomeriggio avrà luogo l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, non essendovi ulteriori iscritti a parlare.

La seduta termina alle 10.10.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.35 alle 15.40.