

N. 45-933-952-1959-C-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

**APPROVATA, IN UN TESTO UNIFICATO,
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI**

il 13 maggio 2015 (v. stampato Senato n. 1917)

MODIFICATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 9 marzo 2016

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIRIELLI, RAMPELLI, TOTARO; DURANTI, PIRAS, MARCON, SCOTTO, DI SALVO, COSTANTINO, FRATOIANNI, LACQUANITI, MELILLA, NICCHI, PIAZZONI, RICCIATTI; GAROFANI, AMENDOLA, SCANU; ARTINI, BASILIO, RIZZO, FRUSONE, CORDA, TOFALO, PAOLO BERNINI, DI BATTISTA, MANLIO DI STEFANO, DEL GROSSO, SCAGLIUSI, GRANDE, TACCONI, SIBILIA

Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia
alle missioni internazionali

*Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica
il 10 marzo 2016*

(Relatore di minoranza: **GIANLUCA PINI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! Il testo unitario che giunge per la seconda volta all'esame dell'Assemblea della Camera dei Deputati, perché modificato dal Senato, è l'esito di un'iniziativa legislativa encomiabile ed al contempo l'espressione di un'ambizione importante: si sta infatti cercando di offrire al Paese un provvedimento organico

con il quale disciplinare l'autorizzazione e la gestione delle missioni militari all'estero, in modo tale da valorizzare il dibattito nel merito di ciascun intervento e sottrarre il Parlamento al rito dei periodici decreti-legge al quale assistiamo praticamente dagli anni Novanta, senza soluzione di continuità.

Qui a Montecitorio, il 13 maggio 2015, alla conta i sì a questo provvedimento furono 321, a fronte di 65 astenuti e nessun voto contrario. Era evidentemente radicato il convincimento che con la nuova legge quadro si potesse ridurre finalmente l'arbitrio con il quale in passato erano state assunte decisioni assai controverse: in primo luogo, quelle sulla guerra per il Kosovo. Occorre altresì sottolineare come il provvedimento fosse l'esito della combinazione di una serie di iniziative legislative nate nell'ambito della Camera e si presentasse come un eccellente riferimento normativo, nel quale erano state condensate le lezioni degli ultimi sedici anni di interventi militari all'estero. Anche dal punto di vista metodologico, si era trattato di una vicenda esemplare, per molti versi simile a quella che nel 2007 aveva portato al varo della riforma dell'*intelligence*: ogni gruppo era infatti riuscito ad apportare un contributo al testo uscito dall'Aula di Montecitorio, circostanza che spiega anche il carattere *bi-partisan* dello schieramento che lo aveva votato.

Al Senato, tuttavia, con alcuni emendamenti mirati, alcuni aspetti importanti del provvedimento sono stati modificati in una direzione che ora ci pare alterare profondamente il significato politico complessivo dell'intera operazione. I poteri delle Commissioni permanenti sono stati infatti significativamente compressi, circostanza che potrebbe porre in termini nuovi anche il problema della costituzionalità di tutta la costruzione normativa di cui ci stiamo occupando.

Ciò malgrado, anche l'Aula di Palazzo Madama ha votato il provvedimento a larga maggioranza, con tre soli voti contrari, forse anche per effetto dell'accordo raggiunto in quel ramo del Parlamento per estendere la partecipazione temporaneamente al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir) ad importanti forze politiche che ne sono rimaste escluse in seguito alle vicissitudini occorse a taluni Gruppi parlamentari.

Il disegno di legge giunto a Palazzo Madama constava di 24 articoli raccolti in cinque Capi. Dal Senato è uscito con 26. Quelli politicamente davvero importanti sono tuttavia i primi due, che contengono

le disposizioni di carattere generale e le norme relative al procedimento autorizzativo di futuri interventi militari all'estero.

L'articolo 1 stabilisce in modo univoco a quali condizioni l'Italia potrà impiegare la forza al di fuori dei casi previsti dagli articoli 78 ed 87 della Costituzione che disciplinano l'entrata in guerra del nostro Paese. Sarà dunque possibile partecipare a missioni internazionali istituite dalle Nazioni Unite o da qualsiasi altra organizzazione internazionale cui l'Italia appartenga o sia comunque istituita in conformità al diritto internazionale, incluse l'Alleanza Atlantica, l'Osce o l'Unione Europea.

Gli interventi, però, dovranno conformarsi al rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 11 della Costituzione, che vieta la nostra partecipazione a guerre di aggressione, ed essere conformi al diritto internazionale, al diritto internazionale dei diritti umani, al diritto internazionale umanitario e al diritto penale internazionale. Rientreranno nelle disposizioni anche gli interventi deliberati in attuazione di obblighi connessi alla nostra partecipazione ad alleanze internazionali o per onorare accordi bilaterali o per fronteggiare eccezionali emergenze umanitarie. In pratica, è stato così tradotto in norme di legge quanto venne stabilito il 19 marzo 2003 nell'ambito del Consiglio Supremo di Difesa, quando si decise che il nostro Paese sarebbe rimasto « non belligerante » nella campagna contro Saddam Hussein, che gli Stati Uniti si accingevano ad intraprendere.

Quanto al procedimento autorizzativo, cui è dedicato l'intero secondo Capo del provvedimento, il disegno di legge quadro ha accolto gran parte dei principi fondamentali della risoluzione Ruffino, approvata dalla Commissione Difesa della Camera nel 2001. In vista di una decisione d'intervento, il Consiglio dei Ministri informa preventivamente il Presidente della Repubblica e se lo si ritiene necessario si procede anche alla convocazione del Consiglio Supremo di Difesa. Successivamente, si prevede che il Governo trasmetta alle Camere le deliberazioni assunte dal Consiglio dei Ministri, precisando per ciascuna missione l'area geografica d'intervento, gli obiettivi, la base giuridica della missione,

la composizione delle forze, il limite massimo del personale impiegabile, la disciplina penale applicabile, la durata programmata e le risorse da stanziare, a valere sull'apposito fondo rifinanziato ogni anno in sede di legge di stabilità. Molto più di quanto si verifica al momento. Ciascun ramo del Parlamento poi concede per un anno l'autorizzazione o la nega, adottando gli atti d'indirizzo previsti dai rispettivi regolamenti.

Fatto assai importante, la stessa procedura dovrà essere reiterata in caso di proroga dei singoli interventi oltre i limiti di durata prevista o al mutare di uno qualsiasi degli elementi di contesto comunicati dal Governo alle Camere. Si delinea quindi con questo provvedimento una forma di maggior condivisione trasparente delle responsabilità e delle scelte, che va bene.

Le missioni « autorizzate » dalle Camere saranno quindi regolate da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispetto ai quali le competenti Commissioni permanenti potranno successivamente intervenire con pareri che però, stando alle disposizioni inserite dal Senato, il Governo potrebbe anche ignorare, se non ne condivide i contenuti, presentando le proprie argomentazioni.

La formulazione non particolarmente felice del testo nella parte terminale del terzo comma dell'articolo 2 questo infatti induce a ritenere. E non è cosa da poco conto, perché si dilata il margine di autonomia di cui dispone il Governo in un'area molto sensibile: quella che concede le allocazioni a ciascuna missione e quindi stabilisce l'entità e gli armamenti dei nostri singoli contingenti. A nostro avviso, occorrerebbe almeno qui un intervento chiarificatore, che restituisca in modo non ambiguo alle competenti Commissioni un effettivo potere di interlocuzione ed indirizzo al Governo. Tra l'altro, lo stesso schema si ritrova, per effetto di altro emendamento approvato dal Senato, al comma 3 dell'articolo 4. Non si tratta quindi di una svista.

La decretazione d'urgenza non sparirà, ma si continuerà a ricorrervi soltanto in circostanze residuali, in particolare qualora le missioni debbano essere finanziate con fondi diversi rispetto a quelli allocati

in sede di sessione di bilancio: circostanza che peraltro si è costantemente verificata negli ultimi anni.

Il disegno di legge quadro istituisce altresì una sessione parlamentare dedicata all'analisi dell'andamento delle missioni autorizzate, che sarebbe avviata dalla presentazione, entro il 31 marzo di ogni anno alle Camere, di un documento analitico concernente l'andamento degli interventi in atto, anche al fine della loro eventuale rimodulazione.

Norme successive, situate nel Capo III, sono altresì dedicate al personale, di cui vengono determinate le indennità di missione, di impiego operativo, il compenso forfetario di impiego e la retribuzione del lavoro straordinario, il trattamento assicurativo, previdenziale ed assistenziale. Nella stessa parte del disegno di legge quadro figurano anche le norme di garanzia per il personale in stato di prigionia o disperso e le disposizioni sul peso del servizio prestato nelle missioni nella valutazione per gli avanzamenti al grado superiore (elemento importante nel momento in cui il Libro Bianco prospetta, come si è visto, la fine del sistema normalizzato ed apre al merito).

Ci sono, altresì, articoli dedicati agli orari ed alle utenze telefoniche di servizio, nonché al personale civile impegnato nelle missioni internazionali, cui si estenderà nei limiti del possibile la disciplina applicata ai militari.

Il Capo IV, dedicato alle disposizioni penali, stabilisce che il regime ordinario applicabile ai militari in missione sia quello del codice penale militare di pace. Ma è prevista al comma 2 dell'articolo 19 la facoltà del Governo di deliberare, ove ciò risulti opportuno e necessario, il ricorso al codice penale militare di guerra, che tra l'altro contiene l'intero diritto umanitario bellico nazionale. Questo aspetto del provvedimento è attualmente oggetto di controversia. Ma noi riteniamo opportuno che sia mantenuto, anche perché ci sono dei precedenti importanti in materia: come si ricorderà, infatti, al personale italiano impiegato in *Enduring Freedom* e in *Antica Babilonia* venne infatti applicato fino al 2006 il codice penale militare di guerra.

È comunque sempre riconosciuta la punibilità dei reati commessi da stranieri contro lo Stato o i cittadini del nostro Paese che partecipino alle missioni, in alto mare o nelle zone ove i militari italiani siano impegnati.

L'ultimo Capo, il quinto, contiene le disposizioni contabili, la regolazione degli interventi urgenti, la cessione di mezzi e materiali, i pagamenti effettuati da Stati esteri od organizzazioni internazionali nei confronti del nostro Paese a titolo di corrispettivo per l'attività prestata dalle nostre unità inviate all'estero (stabilimento il versamento sul fondo per il funzionamento dello strumento militare) e la previsione dell'entrata accelerata in vigore. È in questa parte del provvedimento che è stata altresì inserita la norma che permetterà la reintegrazione di una nota formazione politica nel Copasir.

In pratica, il disegno di legge quadro è il condensato di quanto i decreti legge di autorizzazione e proroga missioni hanno stabilito nel corso degli ultimi anni, inte-

grato dalle disposizioni di carattere generale e sul procedimento autorizzativo ricavate dalla prassi e dalla già menzionata risoluzione Ruffino. Tuttavia, dopo il passaggio al Senato, è acuta la sensazione che si sia verificata una forzatura, trasformando un delicato appuntamento politico, la proroga delle missioni, in un fatto quasi tecnico-burocratico. Doveva essere il contrario.

È su questo aspetto specifico che noi auspichiamo un supplemento di riflessione e magari anche l'introduzione di alcune modifiche alle parti di testo introdotte dal Senato: interventi correttivi che facciano giustizia di ogni ambiguità e chiariscano in modo inequivoco che se alle Commissioni parlamentari le dotazioni attribuite ad una particolare missione paiono eccessive, queste abbiano il potere effettivo e non apparente di ridurle. O quello di aumentarle, qualora paiano, al contrario, insufficienti.

Gianluca PINI,
Relatore di minoranza

