

Roma, 31 maggio 2023

Commissioni riunite III Affari Esteri e Comunitari e IV Difesa

Audizioni informali nell'ambito dell'esame congiunto della Deliberazione del Consiglio dei ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali per l'anno 2023, adottata il 1° maggio 2023 (Doc. XXV, n. 1), nonché della Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita all'anno 2022, anche al fine della relativa proroga per l'anno 2023 (Doc. XXVI, n. 1)

Audizione della Rete Italiana Pace e Disarmo (in collaborazione con AOI – Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale)



Intervento di Francesco Vignarca, Coordinatore Campagne RIPD

Nel corso di questa audizione verranno esplicitate e poste all'attenzione delle competenti Commissioni parlamentari le analisi e le proposte sulla Deliberazione governativa riferita alle missioni militari per il 2023 dal **punto di vista della Rete Italiana Pace e Disarmo** e delle sue aderenti. La nostra Rete si occupa da tempo di questioni legate alla difesa, alle spese militari, al dispiegamento di truppe italiane all'estero (anche in correlazione con l'export militare) con l'expertise, le competenze e la specifica prospettiva delle organizzazioni che agiscono nell'ambito dei movimenti (e campagne internazionali) disarmisti, pacifisti e nonviolenti. Per questa particolare audizione abbiamo **lavorato anche in stretto contatto con AOI (Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internazionale)** per la parte del provvedimento riguardante la Cooperazione internazionale.

Diamo ovviamente per acquisiti i dati di base della Deliberazione del Governo sulle proroghe e sulle nuove missioni, sia grazie gli interventi illustrativi già svolti in sede di Commissione dai relatori sia grazie al [puntuale lavoro di riassunto delle schede](#) elaborate dai servizi studi parlamentari.

Per quanto riguarda i **dati di natura finanziaria facciamo riferimento anche alle analisi dell'Osservatorio MilEx sulle spese militari** che ha seguito da tempo la tematica delle missioni militari realizzando anche [tabelle di paragone con le decisioni degli scorsi anni](#) (lavoro [condotto anche dagli uffici studi](#) parlamentari). A tal riguardo ci sembra in particolare rilevante sottolineare [l'aumento strutturale di uomini, missioni, affetti nell'aria dell'est Europa](#) in relazione con la situazione di conflitto di Ucraina. Un confronto che è stato realizzato sulla base delle missioni standard presenti nelle deliberazioni del 2022 e del 2023, senza considerare dispiegamenti in un certo senso d'urgenza che si sono verificati alla fine del 2022 ma che ora sono stati assorbiti nelle missioni strutturate (in particolare ci riferiamo alla Very High Readiness Joint Task Force VJTF).

Oggetto e obiettivo delle comunicazioni di questa audizione saranno soprattutto le fragilità sia del processo istituzionale relativo alla autorizzazione e proroga delle missioni internazionali (con l'enorme vulnus delle tempistiche in assoluto disallineamento rispetto a quanto previsto dalla legge) sia i problemi connessi ad alcune specifiche missioni. Alcune indicazioni sono una ripetizione di quanto diciamo da tempo (e come noi fanno diversi studiosi ed analisi) ma ci sembra fondamentale ribadirle considerando che non sempre c'è la possibilità di un dibattito ampio una questione così rilevante come quella delle missioni militari e in generale della proiezione all'estero del nostro Paese.

Per un'analisi storico-politica dell'evoluzione delle decisioni governative (e dei conseguenti voti parlamentari) sulle missioni militari degli ultimi anni si segnala in particolare lo studio ["An International Peacekeeper. The Evolution of Italian Foreign and Defence Policy"](#) dell'aprile 2022 (dei professori Fabrizio Coticchia e Andrea Ruggeri) che, oltre a fornire una *overview* utile ad inserire la Deliberazione 2023 in una dinamica di medio periodo, fornisce anche alcune raccomandazioni di policy sensate che richiamiamo in quanto in un certo senso si allineano a quanto evidenziamo in questo nostro documento. Viene infatti segnalata la necessità di: (1) creare valutazioni standard e sistematiche man mano che gli eventi procedono, (2) stabilire valutazioni trasparenti e

inclusive, (3) pianificare strategicamente la proattività a lungo termine piuttosto che la reattività a breve termine.

Di seguito vengono dunque esposti i punti specifici su cui la nostra Rete Italiana Pace e Disarmo intende richiamare l'attenzione del Parlamento.

TEMPISTICHE DI DISCUSSIONE PARLAMENTARE DELLA DELIBERAZIONE

Si tratta di un problema rilevante e già sottolineato anche da Parlamento e, recentemente, da membri del Governo (cosa che rileviamo positivamente). Fino alle missioni relative al 2019 le trasmissioni dei documenti governativi erano state fatte abbastanza in linea con le prescrizioni di legge, con conseguenti approvazioni parlamentari in tempi consoni. Dal 2020 le Deliberazioni sono state trasmesse tra maggio e giugno, con approvazioni slittate tra luglio e settembre (e decreti di ripartizione fondi arrivati ad essere approvati anche ad ottobre).

Tale situazione non è a nostro parere accettabile perché di fatto trasforma il Parlamento in un mero organo di ratifica delle decisioni governative allontanandolo dalle sue funzioni di indirizzo e controllo, come invece auspicato dal legislatore.

La RIPD e le sue organizzazioni esprimono di conseguenza preoccupazione sul fatto che si continuino ad approvare missioni di fatto già in corso da mesi (se non addirittura già concluse) e senza alcuna approfondita discussione pubblica (non solo istituzionale) sul tema. La decisione sulla proiezione all'estero del nostro Paese (soprattutto per gli aspetti militari) è cruciale per tutta la politica estera e di difesa e non può essere slegata dagli indirizzi più ampi su tali direttrici, rimanendone solo un aspetto fintamente accessorio e "a traino".

NECESSITA' DI COLLEGARE IL DIBATTITO SULLE MISSIONI MILITARI AD ALTRI PROVVEDIMENTI RILEVANTI IN AMBITO DI POLITICA ESTERA E DI DIFESA

Anche per effetto dello slittamento dei tempi appena evidenziato, ma non solo, si rileva la difficoltà (se non l'impossibilità) di collegare opportunamente il dibattito di Camera e Senato (e quello allargato) sulle missioni militari ad altre questioni. Indebolendo ulteriormente la salienza dell'intervento parlamentare in merito. Si rileva in particolare l'assoluta mancanza di connessione, in termini di analisi e di discussione, con la tematica dell'export militare italiano (su cui da anni stimoliamo una maggiore competenza e compartecipazione del Parlamento, in specifico a riguardo dei dati della Relazione governativa ex legge 185/90).

DEFINIZIONE DI "INTERESSE NAZIONALE" COME PARAMETRO PER DIBATTITO E VALUTAZIONE

Anche se viene richiamato, spesso retoricamente, in numerosi interventi politici (insieme al concetto di "Sistema Paese", sia in politica estera che di difesa) riteniamo che non esista una reale definizione di "Interesse Nazionale". Sia come linea di indirizzo delle politiche sia come metro di valutazione dei risultati e dell'efficacia delle scelte programmatiche, in particolare quelle relative alle missioni all'estero. Un tale passaggio è invece cruciale per qualsiasi successiva iniziativa di controllo e di ridefinizione delle missioni, pena il rischio di sviamento rispetto agli stessi obiettivi ipotizzati nelle schede di presentazioni delle missioni nuove/prorogate. Esempio massimo in tal senso sono le missioni militari che hanno risolto di protezione delle fonti fossili (e per la tutela armata

della “sicurezza energetica”) che sono in continuo aumento secondo le [stime elaborate da Greenpeace](#) (870 milioni di euro +9% rispetto al 2021, +65% rispetto al 2019) pari al 71% dell’intero budget per le missioni militari 2022). Se è evidente che può essere compito dello Stato adoperarsi affinché sia garantito il necessario approvvigionamento energetico per le necessità interne è altrettanto chiaro che senza una definizione chiara di interesse nazionale (attuale e in prospettiva, soprattutto a riguardo della transizione energetica in corso) ciò possa essere utilizzato per favorire interessi particolari e non collettivi.

ALLINEAMENTO CON NORME INTERNAZIONALI

Oltre alla definizione di “interesse nazionale” a cui fare riferimento per decisioni/valutazioni, è cruciale che tutte le missioni votate e prorogate siano in pieno allineamento anche con le norme internazionali e i trattati di riferimento a cui l’Italia aderisce. Ciò deve riguardare sia la partecipazione a iniziative multilaterali che coinvolgono le organizzazioni internazionali di cui l’Italia è parte (Nazioni Unite e Unione Europea in particolare) sia il diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Crediamo che sia cruciale ribadire che anche eventuali decisioni sul tema che siano in linea con un “interesse nazionale” da definire non possano andare a ignorare o superare dei pilastri di diritto che devono rimanere fondamentali. Ciò vale soprattutto per le missioni di addestramento in zone del mondo con fragili istituzioni e in cui si possono andare ad incrociare comportamenti o attività non corrette o addirittura illegali: in tal caso le necessità di posizionamento nello scacchiere internazionale non possono in alcun modo essere considerate prioritarie al rispetto dei diritti umani e delle norme internazionali. Ciò vale in particolare per le missioni che si basano soprattutto su attività di addestramento delle Forze Armate locali, che nel recente passato hanno evidenziato particolari criticità senza che ciò abbia portato a ripensamenti sulla utilità (o meno) di tali missioni e delle loro modalità. Problematica recentemente evidenziata anche dallo stesso Ministro della Difesa, che ha affermato come “non ha senso andare in alcuni Paesi, spendere molto, costruire le condizioni di sicurezza e andarsene via avendo come unico risultato quello di avere formato ottime forze di polizia e forze militari senza avere dato un aiuto a portare in quel Paese sviluppo economico, crescita sociale culturale sanitaria”.

NECESSITA’ DI PROCESSI CHIARI E STRUTTURATI DI VALUTAZIONE DELLE MISSIONI

Si tratta di un punto cruciale per rendere l’ambito delle missioni all’estero una parte politicamente e operativamente rilevante della proiezione estera dell’Italia: occorre creare ed implementare strutture e processi di valutazione delle missioni che siano chiari nei tempi, rispettati nei meccanismi e che siano aperti al contributo non solo delle strutture pubbliche ma anche di tutti gli stakeholder, in particolare la società civile e dell’accademia. In tal senso accogliamo positivamente le indicazioni del Ministro della Difesa Crosetto che in sede di recente audizione ha dichiarato: “Stiamo valutando l’introduzione di un sistema di valutazione degli effetti dei nostri interventi militari, tanto sul piano del miglioramento dell’ambiente di sicurezza quanto sul piano delle relazioni diplomatiche ed economiche”. Tale sistema di valutazione a nostro parere potrà essere efficace solo se realmente aperto e partecipato dagli attori sopra citati, senza limitarsi a passaggi burocratici e inefficaci interni alla Difesa. In tal senso potrebbe essere utile la creazione di una Struttura (o Autorità) che possa controllare e valutare questo ed altri

aspetti legati alle spese militari, all'export di armi, alle attività della Difesa. Va notato come nemmeno per la missione militare più lunga e costosa della storia d'Italia (quella in Afghanistan, ma lo stesso vale anche per l'altrettanto rilevante scenario iracheno) sia stata attivata un'attività di valutazione dei risultati ottenuti (in termini di costi/benefici o errori), come invece fatto da molti altri Stati alleati coinvolti nel dispiegamento di truppe nel paese asiatico.

ANALISI DELLA RELAZIONE TRA FONDI PER LE MISSIONI MILITARI E BILANCIO DELLA DIFESA (O IN GENERALE SPESA MILITARE)

Già da tempo è stato sottolineato (e in passato addirittura direttamente ammesso anche dai vertici della Difesa) che gli ingenti fondi destinati alle missioni militari all'estero (da almeno 10 anni di oltre 1 miliardo all'anno, e negli ultimi anni cresciute continuamente fino al livello attuale) possano configurare un sostegno "indiretto" al bilancio standard della Difesa. In particolare per compensare lo squilibrio interno ancora non risolto nella spesa militare italiana, in cui permane ancora una grande quota destinata al personale e i cui robusti aumenti recenti hanno riguardato soprattutto gli investimenti in nuovi sistemi d'arma. Lasciando ad un livello basso i fondi per l'esercizio. Ciò ha di fatto costretto la Difesa ad appoggiarsi ai fondi per le missioni per condurre una serie di attività altrimenti non finanziabili. Un aspetto che va dibattuto e di cui occorre essere consapevoli per non avere motivazioni surrettizie per le richieste di effettivi e mezzi legati alle missioni all'estero.

MISSIONI IN AREE PROBLEMATICHE

Ribadiamo le nostre perplessità, già evidenziate in passato, relativamente ad alcune missioni militari di cui ancora una volta si richiede la proroga. In particolare ci riferiamo al dispiegamento in Libia con la relativa collaborazione con le autorità locali (sia per attività che per fornitura mezzi) oltre che tutte le presenze - sia bilaterali che multilaterali - dell'area del Sahel. In passato molte missioni sono state aperte su tale quadrante venendo poi chiuse per i mutati rapporti con le autorità locali, senza che sia stata fatta una valutazione di quanto accaduto (dalle dinamiche di dispiegamento, agli effettivi obiettivi della missione, alle relazioni con regimi poco democratici).

DIMENSIONE MULTIDIMENSIONALE E DI COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETA' CIVILE

Negli anni scorsi grazie anche alla nostra attività di pressione si erano riusciti ad ottenere nell'ambito del dibattito parlamentare alcuni elementi innovativi relativamente alle missioni umanitarie, di cui al momento non sono chiari implementazione e rafforzamento. In particolare vorremmo che sia rispettato e rafforzato l'impegno a destinare una parte dei fondi anche alle organizzazioni non governative italiane e non solo agli enti multilaterali al fine di sostenere il sistema di rapporti costruiti con le comunità locali e la valorizzazione di uno strumento del peacebuilding civile direttamente gestito da Ong italiane. Si era valutata la creazione di uno stanziamento ad hoc che andasse oltre i contributi alle organizzazioni multilaterali e su tale linea riteniamo che sarebbero necessari passi più chiari e concordati. Anche perché nel dibattito sulla Deliberazione del 2021 era stato approvato un testo che richiedeva anche *"un approccio multidimensionale che coinvolga attivamente la società civile nei processi di pace includendo donne e giovani come chiedono le risoluzioni delle Nazioni Unite n. 1325 e n. 2250, e successiva su Donne Pace*

e *Sicurezza e su Giovani Pace e Sicurezza*". Approccio che non può limitarsi ad includere personale femminile o a citazioni del termine "multidimensionale" senza che vi sia una chiara ed approfondita analisi - partecipata da tutti gli stakeholders - delle dinamiche concrete che tale modalità sottende.

In tal senso ribadiamo dunque che riteniamo cruciale che nei programmi e nelle azioni inserite nelle Deliberazioni sulle missioni internazionali si dia spazio adeguato al ruolo delle società civili nei processi di pace, anche tramite un fondo ad hoc presso la Direzione Generale Affari Politici del MAECI alla luce delle previste (ma non ancora approvate) nuove linee guida italiane sul Nesso tra Aiuto Umanitario, Sviluppo e Pace.

In tal tale ottica rileviamo invece con preoccupazione la diminuzione complessiva dei fondi per interventi di cooperazione e a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione: circa il 12% in meno per un totale di 358 milioni di euro (a fronte degli oltre 400 dello scorso anno).

CONSIDERAZIONI SULLA PARTE DELLA DELIBERAZIONE RIFERITA ALLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE - a cura di AOI

Le risorse destinate alle aree interessate da conflitti ed emergenze umanitarie sono state fortemente ridotte a livello quantitativo. Ci preoccupa inoltre la destinazione e il tipo di azione. L'impegno istituzionale dell'Italia in relazione alla crisi siriana, che coinvolge vari Paesi nella Regione, ove sono presenti contingenti (in particolare Iraq e Libano), è stato riaffermato nei consessi internazionali dei Paesi donatori. La recente visita della Presidente del Consiglio Meloni in Etiopia era mirata a confermare la cooperazione e tanto vale per Libia. La nostra preoccupazione è il ventilato disimpegno dai territori palestinesi e da Gaza, ove le Ong e le Agenzie UN vigilano e tutelano la popolazione civile vittima di un'instabilità che non sembra vedere soluzioni diplomatiche e che si inasprisce a causa delle violenze e dei soprusi ad opera dei coloni e delle azioni terroristiche, da condannare fermamente, attivate in risposta da parte della Jihad e delle frange estremiste palestinesi. Questo maggiormente vale per Gaza, un'enorme e incandescente enclave che vede quotidianamente vittime tra i civili. Uno dei punti di questa misura finanziaria che ci preoccupa è il disimpegno dal sostegno alle donne e vittime del regime talebano in Afghanistan, dove le Ong italiane ed europee, anche e soprattutto attraverso le Agenzie UN, riescono a operare in molte aree del Paese e sono impegnate nei corridoi umanitari. La questione dei corridoi umanitari è centrale per poter dare assistenza umanitaria e rispondere alle fughe per la vita sui barconi della morte anche dalla Libia e dalla Tunisia. Oltre che da Etiopia e Libano.

La misura precedente, un anno fa, vide l'aumento dei fondi destinato alle iniziative di cooperazione in emergenza di Ong e multilaterale: peraltro le due componenti interagiscono e collaborano laddove la cooperazione istituzionale non può intervenire in maniera diretta. Si citano 80 conflitti più o meno formalizzati nel mondo, ridurre l'impegno umanitario del nostro Paese è assolutamente ingiustificato. Occorre ancora affrontare l'emergenza in Ucraina, parte della giustificazione dell'aumento delle risorse per il 2022: l'Italia impegnata per la Conferenza per la Ricostruzione nel 2025 non può quindi dimenticare l'emergenza umanitaria, presente in gran parte del Paese, soprattutto nelle aree di fronte contese o recentemente liberate dall'invasione russa. Esprimiamo preoccupazione per l'ingente taglio complessivo dei fondi, sia per il bilaterale su cui molto agiscono direttamente le Ong e organizzazioni sociali, sia per il multilaterale. Siamo inoltre preoccupato dei ritardi con cui si giunge alla programmazione per l'impiego di queste

risorse da parte della Farnesina, visto che a giugno 2023 non si ha notizia delle linee di indirizzo strategico annuali e dell'aggiornamento triennale per definire i Paesi prioritari target delle azioni. Sulla Libia richiamiamo ancora una volta l'attenzione del Parlamento sulla mancanza di rispetto dei diritti umani nei confronti dei migranti chiusi nei campi, di fatto strutture di detenzione. L'accordo del nostro Governo con la Libia non ha espresso il richiamo e la condizionalità di rispetto e tutela dei diritti umani: quindi diviene difficile comprendere quali interventi questa misura potrebbe prevedere in tal senso.