

Al Presidente della 3^a Commissione permanente Affari esteri e difesa del Senato della
Repubblica Sen. Maurizio Gasparri

Al Presidente della III Commissione permanente Affari esteri e comunitari della Camera
dei deputati On. Giulio Tremonti

Al Presidente della IV Commissione permanente Difesa della Camera dei deputati On.
Antonino Minardo

Roma, 10 giugno 2026

OGGETTO: Memoria scritta di EMERGENCY in merito all'esame della Deliberazione del Consiglio dei ministri concernente la proroga e l'avvio di missioni internazionali per l'anno 2026 (Doc. XXVI, n. 4 e Doc. XXV, n. 4).

Gentili Presidenti, Onorevoli membri delle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa,

Vi ringraziamo per l'invito ad essere auditi in merito al cosiddetto decreto missioni.

Da 32 anni EMERGENCY opera in teatri di guerra o in contesti di crisi umanitaria protratta. Conosciamo le conseguenze della guerra e della violenza comunità in cui operiamo, dal Sudan all'Afghanistan. Portare la nostra testimonianza nell'ambito dell'approvazione delle missioni militari è ormai diventata consuetudine. Anche quest'anno cogliamo quindi l'occasione di promuovere in questa sede un approccio alle crisi internazionali fondato sulla diplomazia e la non violenza – nel rispetto del diritto internazionale e della nostra Costituzione – e su politiche agli aiuti umanitari e alla cooperazione allo sviluppo che agiscano sulle cause profonde dei conflitti, costruendo servizi essenziali sostenibili e società in grado di rispondere alle sfide multidimensionali di questa epoca.

Prendiamo atto che anche quest'anno la ratificazione *ex post* di missioni già in corso pare figurarsi come una formalità, compromettendo significativamente il ruolo di supervisione del Parlamento e la consultazione dei portatori di interesse – fra cui le organizzazioni della società civile – su temi estremamente rilevanti quali il posizionamento italiano nello scacchiere internazionale. In un momento di grande instabilità come quello che stiamo vivendo, in cui il diritto internazionale è quotidianamente calpestato e prevale la legge del più forte, è cruciale domandarsi che postura internazionale l'Italia intenda assumere, in linea con i principi costituzionali e con la propria tradizione diplomatica.

Se l'importo complessivo allocato alle missioni internazionali continua ad assestarsi sui 1,8-1,9 miliardi di euro, notiamo con rammarico una diminuzione di 8.9 milioni di euro negli

Via Santa Croce 19
20122 **Milano**
T +39 02 881881
F +39 02 86316336
info@emergency.it

Via Umberto Biancamano 28
00185 **Roma**
T +39 06 688151
F +39 06 68815230
roma@emergency.it

Isola della Giudecca 212
30133 **Venezia**
T +39 041 877931
F +39 041 8872362
infovenice@emergency.it

**Dona il tuo 5x1000
a EMERGENCY.
C.F. 971 471 101 55
o sostienici tramite
c/c postale N.28426203**



interventi di sostegno ai processi di pace, sminamento umanitario e solidarietà, che pesano meno del 20% sul totale. Sono 49 gli Stati dove sono in corso conflitti armati.¹ Eppure, nonostante le spese militari globali abbiano raggiunto la cifra record di 2.887 miliardi di dollari² in una rincorsa senza fine al riarmo e ad una non meglio precisata “difesa comune”, il mondo non è un posto più sicuro. Tutt’altro: 240 milioni di persone dipendono dagli aiuti umanitari per sopravvivere³. Il numero più alto mai registrato.

L’Italia si pregia di essere il terzo Paese “contributore allo Strumento Europeo per la Pace (EPF)”, un dispositivo che la pace la contiene solo nel nome e che – senza farne mistero – è volto a fornire equipaggiamenti e assistenza militare ai Paesi partner. Ci chiediamo su quali presupposti si possa costruire una pace equa e duratura, se pace e guerra sono utilizzati come concetti intercambiabili.

Per interrompere la spirale di militarizzazione e violenza in cui siamo intrappolati, serve un radicale e coraggioso cambio di paradigma. La vera sicurezza – quella umana e sociale – non si misura con gli armamenti, ma si edifica garantendo i diritti fondamentali e abbattendo le disuguaglianze. Eppure, l’orientamento politico attuale continua ostinatamente a privilegiare la risposta militare e l’opzione della forza.

Una dinamica evidente in **Ucraina**, dove le spese per la difesa e i costi bellici assorbono ormai il 60% del bilancio dello Stato. Resta così appena un 40% del budget nazionale da ripartire tra sanità, welfare e istruzione: una contrazione drammatica che costringe il Paese a dipendere quasi totalmente dagli aiuti dei partner internazionali per non far collassare i servizi civili essenziali⁴.

Questo sbilanciamento si riflette chiaramente anche nelle scelte dell’Unione Europea: ben il 36% delle risorse stanziare a sostegno di Kiev è confluito in misure di assistenza strettamente militare, per una cifra che sfiora i 70 miliardi di euro a carico dei contribuenti europei. Per contro, i 104,5 miliardi destinati al supporto macrofinanziario servono a malapena a tenere in piedi la macchina pubblica, lasciando margini ridottissimi alla reale risposta umanitaria⁵.⁶

In questo contesto, l’impegno profuso dai singoli Stati membri si è concentrato massicciamente sulla fornitura di armi pesanti, per un valore complessivo di 19,22 miliardi di euro. L’**Italia** non fa eccezione: a fronte di un investimento in equipaggiamenti militari pari a 1,33 miliardi

¹ https://www.sipri.org/sites/default/files/2026-06/yb26_summary_en_0.pdf

² <https://www.sipri.org/media/press-release/2026/global-military-spending-rise-continues-european-and-asian-expenditures-surge>

³ <https://www.unocha.org/publications/report/world/ocha-2026>

⁴ <https://www.kmu.gov.ua/en/news/biudzheth-2026-100-dokhodiv-na-oboronu-krainy>

⁵ https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine_en

⁶ <https://www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-fifth-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna5-february-2022-december-2025>

di euro – di cui la quasi totalità (1,12 miliardi) vincolata proprio agli armamenti pesanti – il nostro Paese ha destinato appena 685 milioni di euro all'assistenza e al soccorso umanitario⁷.

Dal 2024 EMERGENCY è presente in Ucraina⁸, nelle regioni di Donetsk e Kharkiv, con un progetto di cure primarie a supporto delle comunità rurali situate tra i 25 e i 48 chilometri dalla linea del fronte, dove la distanza fisica dai centri urbani si traduce in isolamento fisico e sociale. Oltre all'emergenza visibile dei bombardamenti e delle sue conseguenze dirette, esiste una crisi silenziosa: quella di una popolazione rurale che è rimasta perché non aveva dove andare. Prevalentemente anziana, fragile o con disabilità, che rischia di essere tagliata fuori dai servizi essenziali.



Continuare a privilegiare la guerra al posto della pace è una scelta politica. E stiamo assistendo a pratiche belliche sempre più efferate, come utilizzare l'accesso al cibo per intere popolazioni come arma, in barba al principio di distinzione – caposaldo del diritto internazionale umanitario – che dovrebbe tutelare i civili. Un atto profondamente disumano nella sua natura ma, probabilmente aveva ragione Einstein quando nel 1932 disse: la guerra non si può umanizzare, si può solo abolire.

Da quasi due anni, abbiamo avviato un progetto di cure di primo soccorso e stabilizzazione delle emergenze medico-chirurgiche nella **Striscia di Gaza**⁹, attraverso due cliniche a sud della Striscia..

Di Gaza, in realtà, si conosce già tutto: sono ampiamente documentati le violazioni del diritto internazionale, il drastico ridimensionamento dello spazio e dell'accesso umanitario da parte di Israele, nonché i bisogni drammatici di una popolazione civile allo stremo da troppi anni. Secondo le stime del Ministero della salute palestinese, sarebbero oltre 9 mila le vittime dirette, tra morti e feriti, registrate dal momento della proclamazione del cessate il fuoco, che, ad oggi, è tale solo sulla carta. Dal 7 ottobre 2023 le vittime sono quasi 73 mila¹⁰, mentre gli attacchi mirati contro la sanità registrati nella Striscia di Gaza o in Cisgiordania sono stati ben 3.291, proseguiti anche nelle ultime settimane¹¹. Dati, questi, che dimostrano nei fatti il fallimento di un processo di pace calato dall'alto, con il Comitato tecnocratico palestinese tuttora bloccato in Egitto e il *Board of Peace* di nome ma non di fatto.

⁷ <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>

⁸ <https://www.emergency.it/progetti/ucraina-assistenza-sanitaria-di-base-per-le-comunita-remote/>

⁹ <https://www.emergency.it/progetti/gaza-assistenza-sanitaria/>

¹⁰ <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-224-humanitarian-crisis-gaza-strip-and-occupied-west-bank>

¹¹ <https://insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2026/06/82.-13-26-May-2026-Attacks-on-Health-Care-in-the-oPt.pdf>

Via Santa Croce 19
20122 Milano
T +39 02 881881
F +39 02 86316336
info@emergency.it

Via Umberto Biancamano 28
00185 Roma
T +39 06 688151
F +39 06 68815230
roma@emergency.it

Isola della Giudecca 212
30133 Venezia
T +39 041 877931
F +39 041 8872362
infovenice@emergency.it

Dona il tuo 5x1000
a EMERGENCY.
C.F. 971 471 101 55
o sostienici tramite
c/c postale N.28426203



Per quanto lodevoli, gli sforzi italiani presentati nella relazione tecnica sono largamente insufficienti e mancano del coraggio politico necessario ad affrontare le vere cause di questa disastrosa crisi umanitaria. Si riferisce che 738 persone sono state trasferite in Italia per un ricovero nelle nostre strutture ospedaliere: buon per loro, ma è una risposta minima a fronte di 2,5 milioni di persone che hanno urgenti bisogni sanitari.¹² Nella sola clinica di cure primarie di EMERGENCY, per esempio, con sempre meno strumenti a causa dei blocchi israeliani, effettuiamo una media di 5 mila visite al mese. e. Lo stesso divario emerge sul piano degli aiuti materiali: contro le 100 tonnellate di generi di prima necessità distribuite dall'Italia nel 2025, le agenzie ONU stimano che la Striscia di Gaza necessiti di 10.800 tonnellate al giorno tra aiuti umanitari, carburante e forniture essenziali, equivalenti a 600 camion. Fino a marzo 2026 ne entravano circa 200 al giorno, ma dallo scoppio del conflitto regionale questi numeri sono scesi a una media di appena 100 camion al giorno¹³. Le 100 tonnellate donate dall'Italia corrisponderebbero quindi a meno dell'1% del fabbisogno quotidiano: un contributo che si configura come meramente simbolico piuttosto che d'impatto.

Abbiamo appreso della decisione del Governo di sospendere l'operatività pratica del Memorandum d'intesa con Israele. Occorre ora – e finalmente – maggiore decisione. È urgente e necessario che l'Italia si faccia promotrice a livello internazionale di azioni di impatto politico e umanitario, a partire dalla sospensione dell'Accordo di Associazione UE-Israele e dall'ottemperanza delle misure disposte dalla Corte internazionale di Giustizia per la prevenzione del crimine di genocidio, fra cui il pieno e incondizionato accesso degli aiuti umanitari nei territori palestinesi occupati.



Anche oggi vogliamo ricordare, inoltre, che l'effetto della guerra prosegue ben oltre la fine formale delle ostilità e colpisce le persone più vulnerabili, lasciando dietro di sé comunità con maggiori fragilità e con necessità di assistenza per tutta la durata della loro vita. Nel 2025, al nostro Centro di riabilitazione a Sulaimaniya, nel Kurdistan iracheno, abbiamo registrato 257 nuovi pazienti e fornito oltre 700 protesi di arti superiori e inferiori. In Afghanistan, abbiamo curato 470 vittime di violenza esplosiva. Tragicamente, a dimostrazione della natura intrinsecamente indiscriminata di queste armi, il 43% di queste vittime era costituito da bambini e ragazzi sotto i 18 anni.

Abbiamo già portato all'attenzione di queste Commissioni l'esito dell'approccio fallimentare che i vent'anni di presenza militare internazionale hanno lasciato in Afghanistan.: sempre Alla crisi economica e politica strutturale, si sono aggiunte, di recente, le ostilità aperte fra Pakistan e Afghanistan e lo scoppio del conflitto in Iran, tensioni che stanno compromettendo le limitate

¹² <https://www.ochaopt.org/content/flash-appeal-occupied-palestinian-territory-2026>

¹³ <https://app.un2720.org/tracking/offloaded>



rotte commerciali per i beni di prima necessità e per l'approvvigionamento vitale di farmaci e materiali medicali in una regione già estremamente vulnerabile.

Chiediamo pertanto che si presti la massima attenzione all'impatto socioeconomico di queste crisi regionali. È urgente che siano allocati fondi adeguati ai progetti umanitari e di sviluppo, gli unici in grado di contribuire al rafforzamento dei servizi essenziali e alla creazione di soluzioni di lungo termine.



Un altro contesto di cui poco si parla è quello sudanese. Un numero imprecisato di vittime che secondo le stime meno ottimistiche ammontano a 400 mila persone¹⁴, più di 11 milioni di sudanesi costretti alla fuga all'interno del **Sudan** o all'estero¹⁵, oltre la metà della popolazione, 33 milioni di persone, necessita di assistenza umanitaria¹⁶: la più grave crisi umanitaria contemporanea a detta dell'ONU. I servizi essenziali non sono infatti sopravvissuti a tre anni di ostilità. Le strutture sanitarie sono state attaccate, saccheggiate o distrutte – com'è accaduto anche al Centro pediatrico di EMERGENCY in Darfur. Il personale sanitario è stato vittima a sua volta di attacchi o è fuggito dal Paese, lasciando il Sudan sfornito di personale competente e formato.

Dal 2004, EMERGENCY è presente in Sudan ininterrottamente, garantendo l'accesso a cure sanitarie gratuite e di alta qualità in 6 dei 18 Stati federati sudanesi, attraverso centri pediatrici, un centro di cardiocirurgia e 3 ambulatori cardiologici aperti dopo lo scoppio del conflitto per garantire la continuità di cure salvavita agli sfollati. Allo stesso tempo, formiamo professionisti locali per contribuire a dare vita alla futura classe medica e infermieristica del Paese, nonostante la guerra e le enormi difficoltà. Per oltre un anno e mezzo siamo stati gli unici operatori internazionali attivi nella capitale Khartoum.

Valutiamo pertanto positivamente l'allocazione di risorse al Sudan annunciata dal Ministro Tajani, ma incoraggiamo il Governo ad andare oltre la risposta umanitaria indispensabile e a impegnare fondi flessibili e pluriennali in un'ottica di lungo periodo. Non possiamo non registrare inoltre che, nelle agende politiche europee e italiane ci si occupi di Sudan principalmente perché viene percepito come una causa di flussi migratori verso il continente e, pertanto, come una minaccia alla nostra sicurezza e stabilità. In un mondo in cui l'approccio securitario alle migrazioni è chiave di lettura trasversale e bussola della politica estera, ancora una volta, richiamiamo alla necessità di guardare all'Africa con uno sguardo rinnovato fondato sui bisogni, che abbia come priorità la costruzione di migliori condizioni di vita per le

¹⁴ <https://www.csis.org/analysis/sudan-war-10-charts>

¹⁵ <https://dtm.iom.int/reports/sudan-displacement-and-return-overview-1?close=true>

¹⁶ <https://humanitarianaction.info/plan/1514>



comunità locali e di un futuro sostenibile.

Allo stesso modo, prendiamo nota dell'impegno italiano in **Siria**, che pone come elemento imprescindibile per la riuscita della transizione politica la ricomposizione del "tessuto sociale deteriorato e frammentato da anni di guerra civile". Guardiamo, tuttavia, con estrema preoccupazione all'accelerazione del dossier rimpatri da parte dell'Unione Europea, che vede nella fine del conflitto il presupposto per il rientro dei siriani che hanno cercato rifugio in Europa, ignorando deliberatamente l'assenza delle tutele minime e dei servizi essenziali sul terreno, trasformando di fatto il rimpatrio in un fattore di ulteriore instabilità umanitaria.



Infine, anche quest'anno 4 missioni dedicate alla Libia sono state prorogate. Nel 2026 si rinnova inoltre per la terza volta il Memorandum d'Intesa, che, dal 2017, costituisce la base per il supporto italiano alle autorità libiche per il controllo delle frontiere marittime e dei flussi migratori. Ciò accade nonostante gli innumerevoli rapporti delle organizzazioni internazionali in materia di diritti umani, fra cui l'ultimo che richiama l'Unione Europea e i suoi Stati membri a sospendere ogni supporto o assistenza, inclusa la fornitura di assetti e l'addestramento, che risulti in operazioni di intercettazioni violente in mare e respingimenti illegali verso la Libia¹⁷.

Il consolidamento delle politiche di esternalizzazione delle frontiere nel Mediterraneo, delegando la gestione dei flussi migratori a Paesi terzi come Libia e Tunisia a scapito del rispetto dei diritti umani e degli obblighi previsti dal diritto internazionale, è rafforzato dall'operazione "Mediterraneo Sicuro" (scheda 9/2026), che prevede una collaborazione con la Marina libica per la costituzione di un centro operativo marittimo. Nella relazione tecnica leggiamo che il Governo si pregia di un'accresciuta efficacia da parte degli assetti libici nelle "attività di pattugliamento e soccorso marittimo". Preme sottolineare tuttavia che diversi tribunali nazionali, fra cui la Corte di Cassazione¹⁸ hanno ribadito che le operazioni effettuate da attori libici che si concludono in Libia non possono essere considerate come operazioni di soccorso, ma come veri e propri respingimenti collettivi, in aperta violazione del principio di *non refoulement*.

Nel corso delle ultime missioni, la nostra nave – la *Life Support* – ha testimoniato la persistente e significativa presenza di motovedette della Guardia Costiera libica e di altre imbarcazioni non identificate operanti all'interno della Regione di Ricerca e Soccorso (SRR) libica e non solo. A seguito della ricezione di diverse chiamate di soccorso e della conferma dell'intenzione di prestare assistenza, abbiamo osservato le motovedette libiche deviare la propria rotta verso

¹⁷ [unsmil-ohchr-business-usual-en.pdf](#)

¹⁸ [case no. 4557/2024](#)



le coordinate del target di soccorso. Infine, ripetute intimidazioni a fare rotta verso nord o ad allontanarsi dall'area sono avvenute in acque internazionali, dove la *Life Support* stava navigando in sicurezza e senza essere impegnata in alcuna attività di soccorso, operando sotto la piena responsabilità del proprio Stato di bandiera. Questa continua interferenza in acque internazionali compromette la capacità della nostra nave di conformarsi al diritto internazionale e di prestare soccorso alle persone in pericolo, promuovendo al contempo pratiche illegali come i respingimenti a opera degli attori libici.

Passata totalmente sottotraccia nelle relazioni dei Ministri Crosetto e Tajani nella giornata di ieri è la nuova missione (scheda 22bis/2026) della Guardia di Finanza per la consulenza, assistenza, supporto tecnico e addestramento a favore della Guardia nazionale tunisina. Ugualmente alla Libia, la Tunisia non può essere considerata un luogo sicuro per lo sbarco dei naufraghi. Eppure, nel 2023, l'Unione Europea ha siglato un Memorandum con la Tunisia per, fra le altre cose, bloccare le partenze. Non sono bastati i moniti dei relatori speciali delle Nazioni Unite sulle pratiche violente di intercettazione della Guardia nazionale¹⁹ e i rapporti delle organizzazioni della società civile sulle espulsioni collettive e la tratta degli esseri umani²⁰ a fermare l'estensione dell'esternalizzazione delle frontiere europee anche qui.

Nel corso del primo semestre del 2026, è capitato spesso di sentire esponenti del Governo riferire di un calo degli arrivi e del successo delle politiche di contenimento in Tunisia, che nel 2022 aveva superato la Libia per numero di partenze. Si omette tuttavia di fare riferimento al costo umano di queste politiche: fra il 14 e il 21 gennaio 2026, nel picco distruttivo del ciclone Harry, la stessa autorità marittima italiana ha dovuto registrare la scomparsa di almeno 380 persone in un solo dispaccio operativo, mentre le stime complessive delle organizzazioni sul campo e della società civile parlano di circa mille persone risultate disperse nel Mediterraneo centrale²¹. A queste drammatiche stragi e all'aumento delle operazioni di respingimento si deve principalmente la temporanea diminuzione degli arrivi rispetto all'anno scorso, e non a un'efficace gestione dei flussi migratori.

Per queste ragioni, chiediamo al governo e al Parlamento di revocare il Memorandum Italia-Libia e di non prorogare le missioni internazionali che supportano le attività di intercettazione e respingimento delle autorità libiche e tunisine. L'Italia non può continuare a essere complice di queste gravi violazioni dei diritti umani.

Infine, chiediamo un cambio di passo nella politica estera italiana, di cui la cooperazione internazionale è componente essenziale e qualificante. Chiediamo di porre al centro il rispetto

¹⁹ [Tunisia: UN experts concerned over safety of migrants, refugees and victims of trafficking | OHCHR](#)

²⁰ https://statetrafficking.net/WomenStateTrafficking_IT.pdf

²¹ <https://www.refugeesinlibya.org/post/over-1-000-people-missing-in-the-mediterranean-following-cyclone-harry-what-we-know-and-what-remains>



dei diritti umani e della dignità di tutte le persone senza discriminazioni, lavorando alla riduzione delle disuguaglianze e alla costruzione di servizi equi, gratuiti e di qualità per le comunità che ne hanno bisogno. Il controllo delle migrazioni e la cooperazione militare non possono diventare moneta di scambio a danno della salvaguardia dei nostri principi costituzionali.

In conclusione, vorrei ricordare la Campagna "RIPUDIÀ" lanciata da EMERGENCY nel 2024 per ribadire la centralità dell'articolo 11 della nostra Costituzione che sancisce che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" – ricordando la responsabilità inderogabile che questo Parlamento ha verso la legge fondamentale del nostro Stato.

Grazie per l'attenzione.

Via Santa Croce 19
20122 Milano
T +39 02 881881
F +39 02 86316336
info@emergency.it

Via Umberto Biancamano 28
00185 Roma
T +39 06 688151
F +39 06 68815230
roma@emergency.it

Isola della Giudecca 212
30133 Venezia
T +39 041 877931
F +39 041 8872362
infovenice@emergency.it

Dona il tuo 5x1000
a EMERGENCY.
C.F. 971 471 101 55
o sostienici tramite
c/c postale N.28426203