

Decreto Legge 1 luglio 2009 n. 78

Che c'entra la proroga della PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI con un provvedimento legislativo urgente anticrisi?

Stralciare l'art. 24 per permettere il dibattito parlamentare ed una decisione ampiamente condivisa su una materia che riguarda l'Italia nel contesto internazionale

*Nota di INTERSOS
alla vigilia dell'iter parlamentare di conversione in legge
6 luglio 2009*

La lettura dell'art. 24 del DL 78/2009, relativo alla proroga delle missioni internazionali, evidenzia molti cambiamenti rispetto ai decreti precedenti. Avere inserito un tema di così grande rilevanza politica come la presenza italiana nei contesti internazionali di destabilizzazione in un provvedimento legislativo urgente sulle misure anticrisi, ne sminuisce l'importanza e non permette di raccogliere, attraverso il doveroso dibattito parlamentare, l'ampio consenso che la materia richiede.

Proponiamo che l'art. 24 sia stralciato dal DL 78/2009 e diventi un DL 78bis, con iter parlamentare e dibattito autonomi, escludendo il voto di fiducia.

La nota che segue, riprendendo i contenuti dell'art. 24 del DL, mette in evidenza alcune problematiche, perplessità e contrarietà che dovrebbero essere approfondite nel dibattito parlamentare e in un confronto, auspicabile, con la società civile.

PARTE PRIMA. Il Decreto Legge

1. - Un unico articolo, inserito in una legge estranea, che confonde differenti mandati

Il DL n. 78 del 1° luglio scorso ("Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali") prevede un unico articolo per la definizione e regolamentazione delle "missioni internazionali".

Oltre al consueto mescolamento di materie differenti in uno stesso provvedimento, a cui il legislatore italiano ci ha abituato, **con l'articolo unico si è voluto attenuare ulteriormente quella distinzione tra interventi civili (umanitari, di ricostruzione, sviluppo e supporto istituzionale) e interventi militari, che sempre - e ancora sei mesi fa in occasione del precedente decreto - il Parlamento era riuscito a garantire, con amplissimo consenso.**

Il provvedimento è uscito, va notato, "su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Economia, di concerto con i Ministri delle Difesa, dell'Interno, della Giustizia". Il Ministro degli Esteri, su una materia che tocca le relazioni internazionali, viene così escluso dalla concertazione formale.

L'art. 24 del DL si intitola "Proroga delle missioni di pace" ed è composto da ben 76 commi. L'ammasso di materia militare e materia umanitaria, diplomatica e di cooperazione allo sviluppo corrisponde alla marcata tendenza attuale a confondere le situazioni, presentando tutto come missioni umanitarie e di aiuto alle popolazioni. Tendenza alimentata, a livello politico, dal Ministero della Difesa che talvolta appare come il ministero della propaganda. Si sta perdendo la capacità di

“fare sistema” nella chiarezza dei ruoli e dei compiti, valorizzando le **specifiche diversità**, esaltandone i **differenti obiettivi**, funzioni, mandati che possono talvolta muoversi in modo sinergico mentre altre volte non potranno né dovranno farlo.

Si tratta di una *ratio* diversa dai provvedimenti passati in cui, in un primo articolo, veniva evidenziata, in modo separato, **riconoscibile e definito**, la parte relativa alla cooperazione civile, presidiata e gestita dalla specifica Direzione generale del MAE, lasciando agli articoli successivi la definizione e i termini delle missioni militari. Già nello scorso decreto si era tentato di negare questa distinzione ed è stata la decisa e concorde reazione del Parlamento a reinserirla. Questa volta probabilmente non sarà così e avrà vinto chi vuole confondere la dimensione militare con quella umanitaria e di cooperazione civile, annullando politicamente quel patrimonio di valori che la società civile ha saputo esprimere nel rispetto dei principi di umanità, imparzialità, indipendenza, solidarietà senza discriminazioni. Al Parlamento, infatti, sarà verosimilmente tolta la parola dato che, trattandosi di provvedimenti urgenti “anticrisi”, il decreto rischia di essere approvato con un voto di fiducia, senza possibilità di modifiche.

Sarebbe politicamente auspicabile che l’art 24 sia stralciato dal DL 78/2009 e diventi un DL 78bis, con un iter parlamentare e un dibattito autonomi che permettano di approfondire la materia e di giungere ad un ampio consenso (evitando il voto di fiducia) su una materia che riguarda la presenza e il ruolo internazionali dell’Italia.

2. - I contenuti dell’art. 24 “Proroga delle missioni di pace”

Evidenziamo alcune novità e perplessità:

- 1) Il rifinanziamento riguarda il quadrimestre 1° luglio - 31 ottobre 2009. E’ la prima volta che ci si limita a quattro mesi, come se si intravedesse un mutamento del contesto internazionale nei mesi successivi. Probabilmente il bilancio dello Stato non permette ulteriori impegni di spesa. Ma allora **perché non selezionare e tagliare alcune delle numerose presenze o attività previste nel decreto, esageratamente costose e forse non così necessarie?**

Pensando al bilancio statale, il pensiero corre subito, inoltre, al prossimo G8 e agli impegni (parole?, giroconti?) che il nostro paese annuncerà solennemente per la lotta alla povertà, la sicurezza alimentare, l’aiuto allo sviluppo, l’ambiente e la partnership con l’Africa. Quale prestidigitazione sarà presentata per “raddoppiare gli aiuti nel 2010” dopo aver tagliato improvvisamente i fondi per la cooperazione allo sviluppo bilaterale di ben il 56% rispetto al 2008? I *Global Standard* che il Ministro Tremonti proporrà al mondo per garantire trasparenza e correttezza alle attività economiche e finanziarie dovrebbero essere analogamente adottati per assicurare altrettanta trasparenza e correttezza nel rapporto con i paesi più poveri e al margine dei processi di sviluppo, insieme al rispetto degli impegni assunti.

- 2) La somma globale per il rifinanziamento delle “missioni internazionali” per il quadrimestre è di euro **510 milioni di euro** (comma 76). Si tratta, su quattro mesi, di circa lo stesso ammontare del precedente decreto.

Ad essi vengono aggiunti altri 30 milioni per le Forze armate e le Forze di polizia impegnate nel “controllo del territorio” in Italia (c. 74, 75).

La novità (e la confusione) sta nel fatto che i 510 milioni costituiscono un paniere unico da cui attingere per tutte le attività/presenze elencate, **senza definire lo stanziamento relativo a ciascuna attività e quindi esautorando il Parlamento dal pronunciarsi su tale definizione.**

Si prevede che tale paniere sia inoltre arricchito da tutti i residui dei precedenti stanziamenti non ancora impegnati (c. 5-7).

Sarà la magnanimità del **Ministro della Difesa** a stabilire entro dieci giorni, con proprio decreto, di concerto con i Ministri degli Esteri e dell’Economia, la ripartizione del fondo (c. 76) e a definire quanto spetterà alle “iniziative di cooperazione in favore di Afghanistan, Iraq, Libano, Pakistan, Sudan e Somalia volte ad assicurare il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e quelle dei rifugiati nei paesi limitrofi, nonché il sostegno alla ricostruzione civile” rispetto alle altre singole voci di spesa.

- 3) Le attività civili che nei decreti precedenti erano affidate al presidio e alla gestione della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (Dgcs) del MAE, ad integrazione ed ampliamento dei programmi esistenti ed in coordinamento con essi, almeno in parte saranno ora **gestite da non-si-sa-bene-chi** all'interno dello stesso Ministero, seguendo una logica che poco ha a che vedere con "il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni".

Con proprio decreto, il Ministro degli Esteri potrà destinare fino al 15% delle risorse previste per iniziative di cooperazione in altre aree di crisi che emergessero nel quadrimestre (c.1). Con una mano si dà - ad Afghanistan, Iraq, Libano, Pakistan, Sudan, Somalia - e con l'altra si toglie al sopraggiungere di altre crisi. E' il **gioco del prestidigitatore che domina in tutto il decreto**. Dato poi che la legge 58/01 (sminamento e vittime delle mine) da alcuni anni non è quasi più rifinanziata, il decreto prevede che possa esserlo, sempre all'interno dello stesso paniere globale (c.1). Lo stesso vale in parte per la legge 180/92 (sostegno ai processi di pace) (c. 18)

- 4) **L'elenco delle altre attività/presenze finanziate all'interno del paniere** è molto lungo, ma è importante riprenderlo per titoli al fine di avere una visione di insieme.

4.1) - Iniziamo da quanto stabilito nei **commi 10-23 e 32-70** :

- interventi urgenti o acquisti e lavori disposti dai comandanti militari, anche in deroga alle disposizioni di contabilità dello Stato, per sopperire a esigenze di prima necessità della popolazione locale e al ripristino dei servizi essenziali
- contributo al Tribunale Speciale delle NU per il Libano
- partecipazione ai fondi fiduciari NATO per Kosovo e Bosnia Erzegovina
- operazioni di diplomazia preventiva e cooperazione dell'OSCE
- ricostruzione e presenze a tutela degli interessi italiani in aree belliche (es. Iraq)
- personale non diplomatico presso le ambasciate di Baghdad e Kabul
- funzionari diplomatici in operazioni internazionali di gestione delle crisi
- meccanismo europeo Athena per la gestione delle crisi
- un funzionario diplomatico in Kurdistan
- personale militare in Iraq per addestramento di forze armate e polizia e per cooperazione militare
- personale militare per addestramento delle forze armate serbe su apparecchiature di sminamento e protezione individuale
- formazione in Italia in materia penitenziaria per magistrati e funzionari iracheni
- personale militare in Afghanistan, missioni Isaf e Eupol
- personale militare in Libano, missione Unifil
- personale militare nel Mediterraneo, missione Active Endeavour
- personale militare nei Balcani, unità multinazionali speciali, servizi anticrimine
- personale militare in Kosovo, missioni Eulex e Joint Enterprise
- personale militare in Bosnia Erzegovina, missione Ue-Althea
- personale militare in Hebron, missione Tip
- personale militare in Rafah, missione Eubam
- personale militare in Sudan, missione Nu/Ua Unamid
- personale militare in Rd Congo, missione Eupol
- personale militare in Cipro, missione Unficyp
- attività di assistenza alle forze armate albanesi
- personale militare in Georgia, missione Eumm
- personale militare contro la pirateria, operazioni Ue-Atalanta e Nato
- personale militare negli Emirati Arabi Uniti, Bahrein e Tampa in relazione a missioni in Afghanistan e Iraq
- cessione di materiali da campo alle forze armate afgane, di dispositivi per sminamento e farmaci a quelle libanesi
- programmi di cooperazione delle forze di polizia in Albania e nei Balcani
- personale di polizia in Kosovo, missioni Eulex e Unmik
- personale di polizia in Moldava e Ucraina, missione Ue controllo frontiere e dogane
- personale di polizia in Palestina, missione Eupol Copps
- personale di polizia e carabinieri in Bosnia Erzegovina, missione Eupm
- personale della guardia di finanza in Libia per fronteggiare l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani
- personale della guardia di finanza in Afghanistan, missioni Isaf e Eupol

- personale della guardia di finanza in Kosovo, missione Eulex
- personale della guardia di finanza in Rafah, missione Eubam
- personale della guardia di finanza in Afghanistan e Emirati Arabi Uniti, coordinamento interforze Jmou
- magistrati, personale della polizia penitenziaria e personale amministrativo in Kosovo, missione Eulex
- personale della Croce rossa italiana ausiliario delle forze armate, in Afghanistan
- personale del Sovrano militare Ordine di Malta nei Balcani, missione Joint Enterprise
- indennità e altri benefits per il personale, calcolati in relazione alla missione
- previsione di procedure in deroga alle disposizioni di contabilità generale per: l'acquisizione di forniture, servizi, lavori, apparati militari, per opere infrastrutturali ecc., entro il limite di 50 milioni annui.

4.2) - E' opportuno analizzare separatamente i **commi 24-31** relativi alla "**stabilizzazione economica, sociale, umanitaria in Pakistan e Afghanistan** al fine di fornire sostegno al governo pakistano e al governo afgano nello svolgimento delle attività prioritarie nell'ambito del processo di sviluppo e consolidamento delle istituzioni locali e nell'assistenza alla popolazione"

Trattandosi di attività proprie della cooperazione allo sviluppo, codificate dalla legge 49/87 ed affidate ad una specifica Direzione Generale (Dgcs), colpisce il fatto che a questa non si faccia riferimento. Sono invece previsti (c. 27) "uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro degli Affari esteri" in cui sono stabiliti: "**l'istituzione e la composizione, presso il MAE, di una Task Force** con il compito di individuare, gestire e coordinare gli interventi", tra i quali sono citati "il sostegno al settore sanitario, al settore istituzionale e tecnico, al sostegno della piccola media impresa con riferimento all'area di frontiera tra Pakistan e Afghanistan" (c. 25). Per gli interventi infrastrutturali inferiori ai 5 milioni e per l'invio di personale si procede in deroga a quanto previsto dalla disciplina in materia di spese in economia.

Invece di assicurare alla Dgcs gli strumenti necessari per permetterle di operare al meglio (quali: poche precise normative che permettano maggiore efficienza, alcune procedure 'in deroga' per le emergenze, garanzia del personale necessario sulla base almeno delle strette necessità, possibilità di programmazione triennale che non venga stravolta da scippi o incertezze di bilancio) la si lascia agonizzare, senza mai affermarlo, evitando così il doveroso dibattito in Parlamento, a cui **vengono presentati attraenti surrogati come le "Task Force"**. Si tratta di strumenti che si sono anche dimostrati utili, ma che nascono per motivi che talvolta hanno poco a che vedere con la cooperazione e il "miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni" e che muoiono dopo poco tempo, appena finito l'obiettivo contingente e i relativi fondi, perdendo ogni volta un prezioso patrimonio di conoscenze ed esperienze.

Non sarebbe più ragionevole utilizzare, rafforzandola e dotandola degli strumenti necessari, la struttura permanente a cui sono stati affidati questi compiti, invece di espropriarla delle proprie competenze istituzionali, come ora in Pakistan e in Afghanistan? Non sarebbe forse meglio che le Direzioni Generali del MAE iniziassero ad imparare a fare sistema, collaborando le une con le altre, secondo le proprie specificità e competenze e con regole precise, piuttosto che competere tra di loro?

L'ultimo comma (c. 31), relativo a questa iniziativa speciale, stabilisce che il MAE identifichi "le misure volte ad **agevolare l'intervento delle organizzazioni non governative** che intendono operare in Pakistan e in Afghanistan". A questo proposito, occorre sottolineare che le Ong, per operare in simili contesti, hanno bisogno innanzitutto di chiarezza, riconoscibile autonomia e garanzia di indipendenza. Il DL, così com'è, rischia di non poterle assicurare. Le Ong valuteranno quindi di volta in volta se ci saranno le condizioni per potere operare senza venir meno ai propri principi.

5) **Risorse (aggiuntive) messe a disposizione da amministrazioni dello Stato, enti e organismi pubblici.**

Si tratta di una novità, rispetto al precedente DL 12/0,9 relativo al primo semestre 2009, che prevedeva interventi urgenti o acquisti e lavori, compreso il ripristino dei servizi essenziali (da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato) **disposti dai comandanti dei contingenti militari al fine di sopperire a esigenze di prima**

necessità della popolazione locale, per i quali era autorizzata una spesa complessiva di euro 10.273.400.

Il DL attuale riprende lo stesso testo ma non fissa alcun limite di spesa e aggiunge due particolari che vanno evidenziati (c. 10):

- a) la previa autorizzazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa e le modalità attuative stabilite con decreto del Ministro;
- b) l'utilizzo di "risorse messe a tal fine a disposizione da amministrazioni dello Stato, enti e organismi pubblici sulla base di specifici accordi".

Le altre amministrazioni dello Stato intervengono così a sostegno delle attività umanitarie e di ricostruzione dei contingenti militari apportando risorse aggiuntive, indefinite, né prevedibili e quantificabili e quindi non chiare. Sarebbe forse utile qualche chiarimento aggiuntivo sull'utilizzo di risorse delle pubbliche amministrazioni (che probabilmente avranno difficoltà, poi, a sostenere analoghe iniziative di cooperazione civile, come spesso hanno fatto nel passato).

PARTE SECONDA. La partecipazione italiana alla missione ISAF in Afghanistan

Più volte ci siamo pronunciati sulla missione militare in Afghanistan e sulla prioritaria necessità di rispondere ai bisogni della popolazione, di provvedere alla ricostruzione e di rafforzare la società civile, insieme alle istituzioni. Riteniamo che quanto affermato, con le analisi, valutazioni e proposte riportate, sia ancora di attualità.

Rimandiamo quindi al documento di LINK 2007 inviato alle Commissioni Esteri e Difesa del Senato e della Camera nel febbraio 2008, alla lettera di INTERSOS al Ministro Frattini e alla Nota diffusa nel febbraio 2009:

http://www.intersos.org/PP_LINK2007.html

http://www.intersos.org/Min._Frattini_200209.pdf

http://www.intersos.org/AFGHA_RICOSTRUZIONE18FEB09.htm

Ci preme ora porre una domanda a cui il Governo e la Politica devono dare una risposta chiara, senza ambiguità e senza propaganda, perché gli Italiani hanno il diritto di conoscere la verità e la Politica deve dimostrare di sapere assumere le proprie responsabilità, fino in fondo.

La Missione ISAF, così come si è evoluta e al punto in cui è arrivata, corrisponde ancora pienamente al mandato assegnato con le risoluzioni delle Nazioni Unite? E la partecipazione italiana a tale missione corrisponde ancora a quanto è stato ripetutamente affermato (missione umanitaria, di ricostruzione, di pace...) da tutti i governi? Oppure corrisponde ormai a qualcos'altro, che si tenta di occultare? La missione di pace a tutela delle istituzioni, a cui partecipa l'Italia, è entrata forse, trascinata dagli eventi, in una missione di guerra mai decisa e mai definita?

Non avendo mai chiesto finora il ritiro delle Forze Armate dall'Afghanistan, riteniamo di essere nella posizione di potere pretendere una chiara e sincera risposta a queste domande. E, più di noi, dovrebbe esigerlo il Parlamento nel suo insieme.

Nino Sergi
 Segretario Generale
 INTERSOS, Organizzazione umanitaria per l'emergenza

www.intersos.org
intersos@intersos.org
Tel. 06.8537431