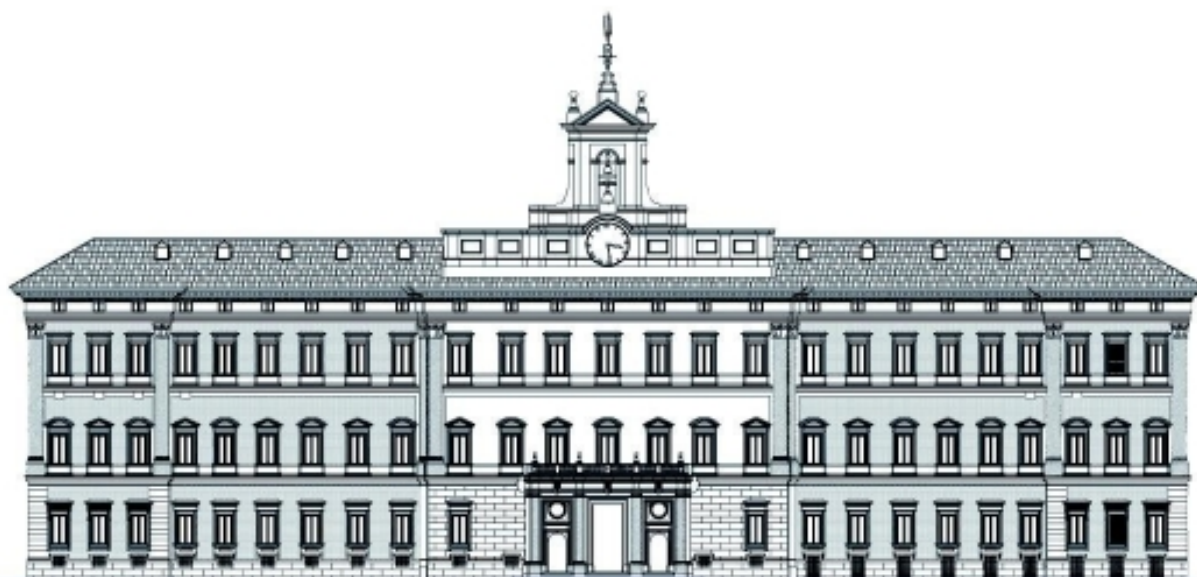




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare
nella XVI legislatura

Difesa e Forze armate

n° 1/12



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-12.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Servizio responsabile:

Servizio Studi
0667603410 / 0667603403 - st_segreteria@camera.it

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato
0667602174 / 066760-9455 - bs_segreteria@camera.it

Servizio Biblioteca
0667602278 - bib_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea
0667602145 - cdrue@camera.it

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica
0667062451 - studi1@senato.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Indice

Difesa e Forze armate	1
Afghanistan	6
<i>Afghanistan - Scheda paese</i>	11
<i>Il nuovo approccio strategico per l'Afghanistan ed il Pakistan</i>	14
<i>Il vertice NATO di Chicago e la conferenza di Tokyo</i>	15
<i>La missione ISAF in Afghanistan</i>	16
<i>La strategia di transizione in Afghanistan</i>	18
<i>Le relazioni USA-Pakistan</i>	19
<i>Pakistan - Scheda paese</i>	21
Controllo parlamentare sull'acquisizione di armamenti	24
<i>Il programma Joint Strike Fighter- F35</i>	29
<i>Il programma MUOS Mobile User Objective System</i>	39
<i>Pareri parlamentari sui programmi d'arma dalla X alla XV legislatura (1987-2008)</i>	41
<i>Pareri parlamentari sui programmi d'arma nella XVI legislatura</i>	54
Disposizioni in materia di rappresentanza militare	57
Funzionalità e specificità delle Forze armate	60
<i>Il sistema pensionistico delle Forze armate e di polizia ad ordinamento militare e civile</i>	63
I Codici della difesa	69
Il rilievo internazionale della difesa	73
<i>Cronologia dell'impegno italiano nella crisi libica (21 febbraio - 21 ottobre 2011)</i>	79
<i>Cronologia della crisi georgiana</i>	94
<i>La proroga delle missioni internazionali: il DL n. 227 del 2012</i>	103

<i>Le missioni dell'Unione europea nell'ambito della PESDC</i>	105
<i>Libia: l'impegno delle Forze armate italiane</i>	107
<i>Rifinanziamento delle missioni internazionali 2012 - 2013</i>	109
Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico	110
La revisione dello strumento militare: La legge n. 244 del 2012	113
<i>Grafici e tabelle: Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare e Stato Maggiore della Difesa</i>	115
<i>Il contenuto della legge n. 244 del 2012</i>	116
<i>La politica di sicurezza e difesa comune</i>	139
<i>La revisione dello strumento militare in Gran Bretagna, Francia e Germania</i>	150
<i>Successione gerarchica e corrispondenza dei gradi delle Forze armate e delle forze di Polizia</i>	153
Le misure di riduzione degli organici delle Forze armate	154
<i>Misure per il personale militare in esubero previste dal D.L. 95/2012</i>	157
Libano	159
Reclutamento del personale militare	163
<i>La disciplina della riserva militare in Germania</i>	166
<i>La professionalizzazione delle Forze armate</i>	168
<i>Le Forze di completamento volontarie e la riserva selezionata delle Forze armate in Italia</i>	172
Siria	176
<i>Cronologia della crisi in Siria</i>	180
<i>La situazione dei cristiani, le violazioni dei diritti umani e il quadro dei profughi e rifugiati in Siria</i>	222
Vendita e determinazione dei canoni di occupazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa	226

Difesa e Forze armate

Nel corso della legislatura, nel settore della Difesa, il Parlamento ha avviato una serie di iniziative riguardanti una pluralità di settori di interesse per tale comparto.

Il principale provvedimento di carattere organico e strutturale è stato approvato sul finire della legislatura ed è rappresentato dalla **legge n. 244 del 2012** con la quale è stata conferita al Governo una delega per la **revisione**, **in senso riduttivo**, dello strumento militare e sono state, altresì, previste una serie di **misure di contenimento della spesa** che hanno interessato il comparto della Difesa e delle Forze armate.

Ulteriori misure volte a determinare risparmi di spesa in questo settore sono state disposte da provvedimenti di carattere più generale, adottati dal Governo in considerazione del persistere e dell'intensificarsi di forti tensioni sui mercati finanziari. Tali interventi attengono alla riduzione ed al miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica e recano un ampio numero di iniziative la cui comune finalità è il contenimento e la razionalizzazione degli oneri a carico della finanza pubblica anche al fine di reperire risorse da destinare alla **crecita economica**.

Particolarmente intensa è stata, poi, l'attività del Parlamento sia in ordine alla definizione della valenza strategica della presenza italiana nelle diverse **missioni internazionali**, sia in merito al **controllo parlamentare sull'acquisizione dei sistemi d'arma**, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale. Tale controllo si è svolto essenzialmente attraverso l'esame dei programmi di acquisizione dei sistemi d'arma che il Governo ha presentato alle Camere ai fini dell'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni difesa della Camera e del Senato.

Sul fronte della **semplificazione normativa** si segnala che in attuazione della **legge n. 246 del 2005** che ha delineato una complessa procedura di semplificazione e di riordino della normativa vigente in Italia, la disciplina della difesa e della sicurezza militare dello Stato, della politica e dell'organizzazione militare e l'organizzazione e il funzionamento del Ministero della difesa e delle Forze armate sono state raccolte in un **Codice dell'Ordinamento militare e in un Testo unico delle disposizioni regolamentari**.

Ulteriori questioni al centro dell'interesse parlamentare hanno, da ultimo, riguardato il tema inerente la **funzionalità e specificità delle Forze armate**, del **reclutamento** e la formazione del personale militare, **la rappresentanza militare**, **gli alloggi di servizio** e l'**utilizzo** del personale militare con compiti di ordine **pubblico**. Tali tematiche hanno costituito oggetto non solo di atti di indirizzo al Governo, ma anche di specifiche iniziative legislative.

La revisione dello strumento militare

La **legge 31 dicembre 2012, n. 244**, approvata nel corso della XVI legislatura, recante la "Delega al Governo per la **revisione** dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", si colloca nel solco delle riforme che il Parlamento ha già approvato negli ultimi decenni, dalla ristrutturazione dei vertici militari, all'introduzione del servizio militare femminile, alla professionalizzazione delle Forze armate.

In sintesi, il provvedimento approvato individua i seguenti settori di intervento, oggetto di revisione in termini riduttivi:

- l'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa;

- le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare;
- le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa.

In termini concreti tali interventi dovranno produrre i seguenti effetti:

- una contrazione complessiva del 30% delle attuali strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa.
- una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità, da attuare entro l'anno 2024;
- una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024;
- il riequilibrio generale del Bilancio della "Funzione difesa", ripartendolo orientativamente in 50% per il settore del personale, 25% per l'esercizio e 25% per l'investimento.

La legge reca, poi, un serie di misure di diretta applicazione intese a garantire la flessibilità di bilancio e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie, nonché una maggiore condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento in merito alle scelte concernenti l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni del personale militare.

Il rilievo internazionale della difesa

Nel corso della XVI legislatura il Parlamento ha svolto una costante **azione di controllo e di indirizzo** nei riguardi del Governo in ordine alla definizione della valenza strategica della presenza italiana nelle diverse **missioni internazionali**. Inoltre, è intervenuto in più occasioni, per via legislativa, per disciplinarne i profili operativi e finanziari.

In particolare, le Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera hanno congiuntamente esaminato 11 provvedimenti legislativi di **provvedimenti di autorizzazione** all'impiego all'estero di contingenti militari nell'ambito di operazioni di pace definite nel quadro di iniziative di cooperazione internazionale ed europea.

Inoltre, il Parlamento, su specifiche missioni o comunque in relazione allo sviluppo di crisi internazionali, ha svolto dibattiti non connessi all'esame dell'eventuale provvedimento di autorizzazione legislativa.

L'esigenza di un inquadramento normativo unitario della partecipazione italiana a queste operazioni multilaterali è stata, altresì, al centro dell'esame, da parte delle Commissioni riunite Difesa ed Esteri della Camera, di quattro specifiche iniziative legislative (A.C. **1213**, A.C. **1820**, A.C. **2605** e A.C. **2849**) volte a disciplinare organicamente la materia; nell'ambito dell'istruttoria legislativa su tali proposte di legge le commissioni riunite hanno svolto un'indagine conoscitiva.

In questo quadro di attività si inseriscono le missioni, compiute da apposite delegazioni della Commissione Difesa, presso i contingenti italiani impegnati nelle principali operazioni internazionali di pace e di stabilizzazione.

Il Controllo parlamentare sui programmi d'arma

L'attività del Parlamento in merito all'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale si svolge essenzialmente attraverso l'esame dei relativi programmi che il Governo presenta alle Camere ai fini dell'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni difesa della Camera e del Senato. Tale procedura è definita dal Codice dell'ordinamento militare (articoli 536 e seguenti del **d.lgs n. 66 del 2010**) che sul punto ha recepito i contenuti della **legge 4 ottobre 1988, n. 436** (cosiddetta legge Giacchè).

Nel corso della XVI legislatura sono stati trasmessi alle Camere **31 programmi concernenti sistemi d'arma** di interesse delle singole Forze armate o dell'area interforze.

In relazione al tema del **controllo parlamentare sull'acquisizione dei sistemi d'arma**, la Commissione Difesa ha svolto un'indagine conoscitiva che si è conclusa il 13 ottobre 2010 con l'approvazione del documento conclusivo. Una specifica disposizione volta ad assicurare una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento in questo settore, in linea con le conclusioni della richiamata indagine conoscitiva, è stata prevista dall'articolo 4 della citata legge delega n. 244 del 2012.

I Codici della Difesa

In attuazione della citata **legge n. 246 del 2005** di semplificazione e riordino della normativa vigente, sono stati emanati il Codice dell'Ordinamento militare di cui al **decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66** ed il Testo unico delle disposizioni regolamentari di cui al **decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90**. Tali provvedimenti hanno per oggetto la disciplina della difesa e della sicurezza militare dello Stato, della politica e dell'organizzazione militare e l'organizzazione e il funzionamento del Ministero della difesa e delle Forze armate. Sono escluse dall'ambito di applicazione del codice le disposizioni concernenti il Corpo della guardia di finanza, il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, l'Amministrazione della pubblica sicurezza, le Forze di polizia a ordinamento civile e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Precedentemente alla loro approvazione, gli schemi dei due richiamati provvedimenti sono stati trasmessi alle Camere e sottoposti all'esame parlamentare.

Con l'entrata in vigore di tali atti (9 ottobre 2010) sono state conseguentemente **abrogate circa 1085 norme di rango primario** (leggi, decreti legge, regi decreti, decreti luogotenenziali, decreti legislativi) e circa **334 norme di rango secondario** (D.P.R., decreti ministeriali ed interministeriali e regi decreti). Ulteriori abrogazioni sono state successivamente disposte con i **"provvedimenti correttivi"** dei richiamati atti con i quali si è inteso eliminare residuali imperfezioni testuali; completare il riassetto delle fonti previgenti; recepire il cosiddetto *jus superveniens*, riferito a disposizioni di rango primario introdotte nell'ordinamento successivamente all'approvazione definitiva del Codice (12 marzo 2010).

Funzionalità e specificità delle Forze armate

Nel corso della XVI legislatura il Parlamento ha approvato diversi **atti di indirizzo in materia di funzionalità** delle Forze armate, indicando al Governo una serie di obiettivi prioritari da

perseguire su questa materia, ponendo particolare attenzione ai temi della formazione e dell'addestramento delle Forze armate, del trattamento giuridico ed economico del personale militare, della specificità dello status dei militari e delle risorse finanziarie da destinare al comparto difesa. In relazione alle citate questioni si segnala che le stesse hanno formato oggetto, non solo dei citati atti di indirizzo, ma anche di talune specifiche iniziative legislative.

In particolare, con riferimento al tema della specificità, si segnala l'**articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183** ("collegato lavoro") il quale ha riconosciuto per la prima volta da un punto di vista normativo la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad esse appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.

Ulteriori temi di interesse

Il dibattito parlamentare nel settore della difesa e delle Forze armate nel corso della XVI legislatura ha riguardato, altresì, i seguenti filoni di interesse:

- **reclutamento del personale militare**

Su questa materia la Commissione difesa della Camera ha avviato un'indagine conoscitiva (interrotta a seguito dello scioglimento delle Camere) per valutare eventuali profili problematici e possibili soluzioni legislative. Per quanto riguarda, invece, il profilo attinente alle **procedure selettive** si osserva che tale materia ha costituito oggetto di numerose proposte di modifica in sede parlamentare, sia per quanto concerne i requisiti richiesti, sia per quanto riguarda i titoli di preferenza e le prove propedeutiche al reclutamento;

- **la rappresentanza militare**

Nel corso della XVI legislatura è proseguito il dibattito in materia di rappresentanza militare con particolare riferimento sia agli organismi rappresentativi del personale militare, sia al ruolo dei medesimi in sede di definizione dei provvedimenti che attengono alla specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

- **gli alloggi di servizio**

La tematica inerente al patrimonio alloggiativo della difesa, con particolare riferimento alla vendita degli alloggi e ai criteri di determinazione dei canoni di locazione e di vendita dei richiamati beni immobili, ha costituito oggetto di particolare interesse nel corso della legislatura. Su tale materia la Commissione difesa della Camera ha avviato l'esame di numerose proposte di legge ed ha altresì espresso diversi pareri su atti del Governo inerenti al patrimonio alloggiativo della Difesa;

- **utilizzo del personale militari con compiti di ordine pubblico**

La possibilità di fare ricorso alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio, con particolare riferimento alle aree di interesse strategico nazionale destinate alla raccolta e al trasporto dei rifiuti nella Regione Campania, è stata prevista anche nel corso della XVI legislatura, con particolare riferimento all'approntamento dei

cantieri e dei siti, per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, nonché il concorso delle Forze armate stesche unitamente alle Forze di polizia, per la vigilanza e la protezione dei suddetti cantieri e siti.

Afghanistan

Il Parlamento ha seguito con continuità nel corso della XVI legislatura gli sviluppi della situazione in Afghanistan, passata dal "surge" militare deciso alla fine del 2009 ad una transizione caratterizzata dal ritiro delle forze della coalizione internazionale e dal diretto coinvolgimento delle forze armate afgane nella gestione della sicurezza interna.

Il quadro di sicurezza nel 2008

Il deterioramento delle condizioni di sicurezza in Afghanistan e la **riflessione in corso** nella Comunità internazionale sulla strategia da adottare in quell'area sono stati rappresentati alle Commissioni riunite esteri e difesa della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica dai Ministri degli esteri e della difesa l'**11 giugno 2008**. Dal confronto è emersa anche la consapevolezza della necessità di coinvolgere il Pakistan in qualsiasi ipotesi di soluzione della questione afgana.

La revisione della strategia per Afghanistan e Pakistan

Il processo di **revisione strategica** è stato al centro della riflessione parlamentare l'**8 luglio 2009**, quando il rappresentante del Governo ha riferito alle Commissioni riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato i positivi risultati dell'iniziativa dell'Italia, presidente del G8, di svolgere una **sessione allargata dedicata ad Afghanistan e Pakistan** nell'ambito della riunione dei Ministri degli esteri del G8 (Trieste 25-27 giugno 2009).

Dalla riunione, dove la comunità internazionale ha riconosciuto il valore del contributo italiano in Afghanistan sia per l'impegno militare, sia per il sostegno alla ricostruzione civile e istituzionale, è emerso un **documento congiunto** che sottolinea la necessità di un **approccio regionale**, capace di coinvolgere tutti i paesi dell'area a partire dal Pakistan, nei processi di stabilizzazione dell'Afghanistan.

In un precedente momento parlamentare, in sede di risposta all'interrogazione in Commissione esteri n. **5-01197** (seduta del 25 marzo 2009) il Governo, oltre a valorizzare l'ottica regionale, aveva sottolineato che il **contributo italiano** alla revisione della strategia internazionale in Afghanistan punta al **rafforzamento istituzionale e civile**, del quale fa parte anche il regolare svolgimento delle **elezioni** presidenziali e dei Consigli provinciali del 20 agosto 2009. Il nostro paese, infatti, considera la dimensione civile, insieme allo **sviluppo economico**, indispensabile complemento dell'azione militare per la stabilizzazione della sicurezza in Afghanistan.

Le ragioni della **presenza italiana in Afghanistan** nell'ambito della missione ISAF e la necessità, a salvaguardia dei generali interessi di sicurezza, che la coalizione internazionale non lasci il paese asiatico prima della sua stabilizzazione, sono state al centro di un' **audizione** del Ministro degli esteri presso le Commissioni esteri della Camera e del Senato il 29 settembre 2009.

La nuova strategia

Pochi giorni dopo l'annuncio (1° dicembre 2009) della **nuova strategia** Usa, davanti alle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera e del Senato si sono svolte, il **10 dicembre 2009** le Comunicazioni dei Ministri degli affari esteri e della difesa sulle strategie e sugli sviluppi della partecipazione italiana alla **missione ISAF**. Il titolare degli esteri ha dato conto

del processo che ha portato alla definizione di una **strategia di transizione** che ha per obiettivo **restituire l'Afghanistan agli afgani**. Il contributo italiano consiste nell'**aumento temporaneo** dei **contingenti** militari, in un maggior impegno nel settore civile e miglior coordinamento tra questo e la dimensione militare.

Una serie **mozioni**, n. **1-00239**, n. **1-00313**, n. **1-00314**, e n. **1-00315**, trattate nelle sedute del 18 gennaio e 20 gennaio 2010, l'Assemblea della Camera ha impegnato il Governo ad adoperarsi già dalla Conferenza di Londra del 28 gennaio 2010 per la fissazione di comuni obiettivi a breve e medio termine, confermando il contributo militare aggiuntivo dell'Italia nel quadro della nuova strategia condivisa dell'Alleanza atlantica finalizzata a sostenere l'**accelerazione della fase di transizione** verso la completa "*afghanizzazione*" delle responsabilità di sicurezza.

La **Conferenza di Londra sull'Afghanistan** (28 gennaio 2010), che avrebbe dovuto rappresentare un punto di svolta verso un progressivo trasferimento della responsabilità di sicurezza dell'Afghanistan a un governo democraticamente eletto, e dove era emerso un orientamento favorevole al recupero alla vita civile dei combattenti disposti a rinunciare alla violenza, non ha potuto produrre gli effetti sperati a causa della **perdurante difficile situazione della sicurezza nel paese**.

La transizione

La riflessione sulla **transizione** destinata a consegnare gradualmente il controllo dell'Afghanistan alle autorità di quel paese e la **posizione italiana** all'imminente vertice **Nato di Lisbona** (19-20 novembre 2010), favorevole al ritiro delle truppe da combattimento **entro il 2014** sono state presentate alle Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato dai ministri competenti il **17 novembre 2010**.

Sulla definizione dei vari aspetti connessi alla programmazione del ritiro del contingente italiano in Afghanistan e **sul contributo aggiuntivo per la formazione delle forze di sicurezza** l'Assemblea (15 febbraio 2011) ha votato una serie di **mozioni** (n. **1-00530** (Nuova formulazione), n. **1-00561**, n. **1-00562**, n. **1-00563**, n. **1-00564**). Gli atti di indirizzo impegnano il Governo a farsi promotore di un maggiore controllo e monitoraggio delle conseguenze delle operazioni sulla popolazione civile; a confermare, coerentemente con la nuova strategia condivisa al vertice di Lisbona, un maggior contributo al settore della formazione delle **forze di sicurezza afgane** per favorire il definitivo trasferimento delle responsabilità in materia di sicurezza; a farsi promotore di un'innovativa impostazione del processo di *institution building* in Afghanistan che, nel rispetto delle peculiarità sociali ed etniche del paese, consenta di raggiungere intese condivisibili dalla gran parte del popolo afgano.

Il tema dell'opportunità di procedere, di concerto con i partner internazionali, alla ridefinizione dei contingenti italiani dispiegati nelle missioni, in un'ottica di **ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili** e comunque nel rispetto degli impegni internazionali assunti dal nostro paese, è stato uno dei nuclei centrali delle Comunicazioni del Governo sugli sviluppi relativi alle missioni internazionali rese alle Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato il **13 luglio 2011**.

In quell'occasione il Ministro degli esteri ha ribadito che la presenza italiana nelle aree di crisi corrisponde all'interesse nazionale in quanto rappresenta un **parametro di valutazione** adottato dalla comunità internazionale in ordine alla capacità di adesione del nostro paese ai generali obiettivi di stabilità e sicurezza.

2011: l'uccisione di Osama Bin Laden e la Conferenza di Bonn

L'intensa azione finalizzata alla decapitazione dei vertici di al Qaeda è culminata con l'**uccisione di Osama Bin Laden** il 2 maggio 2011 ad Abbottabad, 70 km dalla capitale pakistana Islamabad. L'operazione condotta dalle forze speciali statunitensi in territorio pakistano senza informarne le autorità nazionali ha messo in tensione le relazioni tra gli Stati Uniti e il Pakistan, considerato alleato strategico nella lotta ad al Qaeda ma pure accusato dagli Usa di legami con la rete Rete Haqqani ritenuta responsabile di attacchi contro l'ambasciata americana di Kabul (13 settembre) e contro Isaf.

La crescente tensione dei **rapporti bilaterali Usa-Pakistan** si è protratta per tutto il corso dell'anno, culminando con la decisione pakistana di non partecipare alla **Conferenza internazionale di Bonn sull'Afghanistan (5 dicembre 2011)**. Gli 85 paesi e 17 organismi internazionali partecipanti alla Conferenza si sono impegnati a sostenere l'Afghanistan **anche dopo il 2014**, data di conclusione della fase di transizione. Kabul, dopo il decennio della "transizione", nel successivo decennio di "trasformazione" è chiamata ad impegnarsi per fare dell'Afghanistan un paese dove il terrorismo internazionale non possa più trovare possibilità di insediamento.

La **continuità dell'impegno italiano in Afghanistan** nei campi della formazione, dello sviluppo economico e della tutela dei diritti umani, con particolare riguardo alla **condizione femminile**, dopo il disimpegno militare (previsto per il 2014) è stata ribadita dal Ministro degli esteri Giulio Terzi nel corso dell'audizione, svoltasi alla vigilia della Conferenza di Bonn, sulle linee programmatiche del suo dicastero presso le Commissioni riunite esteri della Camera e del Senato il **30 novembre 2011**.

Il dispositivo della risoluzione n. **8-00156** approvata dalla Commissione Esteri il 14 dicembre 2011 impegna il Governo a partecipare all'attuazione delle conclusioni della Conferenza di Bonn promuovendo tra le priorità dei programmi di cooperazione, quale elemento irrinunciabile delle negoziazioni di pace, il rispetto dei **diritti delle donne** e destinando ad interventi di *empowerment* femminile parte delle risorse che si renderanno disponibili a seguito del ritiro dei contingenti militari. Il Governo è inoltre tenuto ad operare per il recupero del **Pakistan**, assente a Bonn.

Sulla condizione delle donne in Afghanistan il Parlamento, con un precedente atto di indirizzo, l'ordine del giorno **9/2047-A/2**, aveva impegnato il Governo a promuovere e sostenere ogni forma di azione, pubblica o privata, volta a promuovere il miglioramento della condizione femminile in Afghanistan, con attenzione innanzitutto ai settori dell'istruzione e della sanità.

Una nuova partnership

L'attuale **agenda politica** per l'Afghanistan si incentra sul **ritiro**, previsto per la **fine del 2014**, delle forze della coalizione internazionale e sul passaggio alle forze nazionali delle responsabilità della sicurezza del secondo la tempistica stabilita al vertice di Lisbona (novembre 2010) e confermata in tutte le assise e i vertici internazionali e bilaterali. La tabella di marcia prevede che le forze afgane siano operative già a partire dalla metà del 2013. Le truppe dell'Alleanza atlantica, in prospettiva, cesseranno di combattere e resteranno sul territorio con funzioni prevalentemente di supporto.

Quanto agli Stati Uniti, il 7 luglio 2012 hanno riconosciuto all'Afghanistan lo **status di "maggiore alleato non Nato"** con ciò aprendo uno scenario di cooperazione a lungo termine e aggiungendo il paese asiatico ad altri quattordici Paesi che godono di un rapporto

preferenziale con gli USA (tra i quali Israele, Egitto, Giappone e Pakistan). Tuttavia, le **modalità e le forme della permanenza USA in Afghanistan dopo il 2014 sono ancora in corso di definizione.**

Il 15 maggio 2012, nell'imminenza del **vertice Nato di Chicago** (20-21 maggio 2012) che ha confermato il **completamento del ritiro delle truppe** della missione ISAF per il dicembre 2014, il Ministro degli esteri è intervenuto presso le Commissioni riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato.

Il Ministro ha sottolineato che la **condizione femminile** e i **diritti dell'infanzia** restano una delle priorità che il Governo italiano individua per continuare a garantire la presenza in Afghanistan, in linea con il **mandato ricevuto dal Parlamento.**

Il Ministro ha inoltre affermato che l'**accordo bilaterale di partenariato di lungo periodo** firmato a Roma il 26 gennaio 2012 dal Presidente del Consiglio italiano Monti e dal Presidente afgano Karzai (ora ratificato con la **L. 239/2012**) consente di ricondurre ad un quadro unitario la cooperazione svolta dall'Italia nei vari settori.

L'Italia, ha rammentato il Ministro Terzi, sostiene il **"processo di Istanbul"** avviato il 2 novembre 2011 con una conferenza, che punta a coinvolgere tutti i Paesi della regione in una dimensione di cooperazione, attraverso il rafforzamento della fiducia.

Al riguardo gli analisti hanno rilevato che dall'incompatibilità delle agende strategiche dei principali **attori regionali** potrebbe derivare, dopo il ritiro della coalizione internazionale da un **Afghanistan** non del tutto stabilizzato e sicuro, un innalzamento della conflittualità nell'area.

Il **16 gennaio 2013**, davanti alle Commissioni Riunite Esteri e Difesa di Camera e Senato il Ministro degli esteri, dopo aver rammentato che la modalità ed i termini della permanenza americana in Afghanistan dopo il 2014 è tutt'ora allo studio, ha ricordato che l'Italia si è impegnata, nell'ambito della **Conferenza dei donatori (Tokyo 8 luglio 2012)** a sostenere le forze di sicurezza in Afghanistan con **120 milioni di euro l'anno per il triennio 2015-2017.**

In vista della Conferenza di Tokyo, la risoluzione in Commissione esteri n. **8-00187** ha impegnato il Governo a ribadire in quell'occasione il proprio impegno nel considerare la lotta alla violenza sulle donne in Afghanistan come obiettivo prioritario dello sviluppo, a rinvenire risorse per la concreta attuazione del Piano nazionale per le donne afgane (NAPWA) e per la legge per l'eliminazione della violenza contro le donne (EVAW) e ad adottare ogni iniziativa utile per lo sviluppo di un Piano d'azione nazionale afgano per l'attuazione della risoluzione Onu n. 1325, con particolare attenzione alla partecipazione delle donne nella costruzione della pace.

Approfondimenti

- [Afghanistan - Scheda paese](#)
- [Il nuovo approccio strategico per l'Afghanistan ed il Pakistan](#)
- [Il vertice NATO di Chicago e la conferenza di Tokyo](#)
- [La missione ISAF in Afghanistan](#)
- [La strategia di transizione in Afghanistan](#)
- [Le relazioni USA-Pakistan](#)
- [Pakistan - Scheda paese](#)

Dossier pubblicati

- [La review sulla strategia USA in Afghanistan \(21/12/2010\)](#)
- [La missione ISAF in Afghanistan - Approfondimenti sull'evoluzione della situazione in](#)

Afghanistan e Pakistan e sulle possibili opzioni politiche per la Comunità internazionale (17/01/2011)

- La Rete afghana (12/11/2012)
- La Conferenza di Tokyo sull'Afghanistan (8 luglio 2012) (13/07/2012)
- La condizione femminile in Afghanistan - Recenti documenti di organizzazioni internazionali e di o.n.g. (04/07/2012)

Documenti e risorse web

- Rivista 'online' affarinternazionali.it
- Pubblicazioni del sito argoriente.it

Osservatorio di politica internazionale

- Le Assemblee legislative di Afghanistan e Pakistan
- L'impegno internazionale nel quadro delle attività di riforma del sistema giudiziario afghano
- La produzione di oppio in Afghanistan
- Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan
- La formazione delle forze di sicurezza afgane
- La nuova leadership Usa e le relazioni transatlantiche
- Afghanistan: tra surge e riconciliazione
- Afghanistan
- Mediterraneo e Medio Oriente
- Relazioni transatlantiche
- Il futuro della Libia e dell'Afghanistan tra debolezze interno e intervento esterno

Approfondimento: Afghanistan - Scheda paese

Il quadro istituzionale

Dal punto di vista della forma dello Stato l'Afghanistan è una Repubblica islamica. Quanto alla forma di governo, il paese sud asiatico è una **Repubblica presidenziale**.

Secondo il robusto sistema presidenziale delineato dalla Costituzione del 2004 il **Presidente è Capo dello Stato e Capo del Governo**.

Nell'esercizio del **potere esecutivo** il Presidente è affiancato da due Vice Presidenti eletti in *ticket* con lui con voto diretto e sistema maggioritario a doppio turno. Qualora nessun candidato ottenga almeno il 50% dei voti al primo turno, i due candidati più votati passano al ballottaggio. La durata del mandato è di **cinque anni**, rinnovabile una sola volta. I membri del Governo, che nella composizione riflette tradizionalmente il mix etnico del paese (Pashtun 42%, Tajik 27%, Hazara 9% ed Uzbeki 9% sono i principali gruppi etnici afgani) vengono nominati dal Presidente ed ottengono la fiducia individuale dalla Camera bassa del Parlamento. Anche altre significative decisioni del Presidente, quali le nomine delle massime autorità dello stato, i decreti e la firma di trattati, devono essere sottoposti alla *Wolesi Jirga*, che ha il diritto di rigettarle. Il Presidente può rinviare le leggi al Parlamento, ma è tenuto a promulgarle se questo le riapprova con una maggioranza qualificata.

Il **potere legislativo** è esercitato dal **Parlamento bicamerale** composto dalla **Meshrano Jirga** o *House of Elders* e dalla Camera bassa **Wolesi Jirga** (*House of People*). I titolari dei 102 seggi della Camera Alta sono eletti per un terzo dai 34 consigli provinciali, con mandato di quattro anni, per un terzo (34 seggi) dai consigli di distretto, con mandato triennale e per un terzo sono nominati dal Presidente, con mandato di durata quinquennale. La *Wolesi Jirga* conta 249 seggi i cui titolari sono eletti con sistema proporzionale e mandato quinquennale. Le disposizioni elettorali stabiliscono, a seconda della densità della popolazione, il numero dei candidati da eleggere in ciascuna delle 34 circoscrizioni; tale numero oscilla tra un massimo di 33 eletti per la circoscrizione della capitale Kabul e un minimo di due (Nimroz, Nuristan e Panjsher); dieci seggi (di cui almeno tre a donne) sono riservati ai nomadi Kuchis, popolazione *pashtun* della parte orientale e meridionale dell'Afghanistan.

La Costituzione riserva 68 seggi (27,3% del totale) alle donne; tuttavia, anche se una candidata riceve voti sufficienti a vincere un seggio al di fuori del sistema delle quote, il suo seggio viene computato tra i 68 riservati.

La Costituzione prevede la possibilità, per il governo, di convocare una **Loya Jirga** (Gran Consiglio) sulle questioni che riguardino l'indipendenza, la sovranità nazionale e l'integrità territoriale; il Consiglio, composto da parlamentari e da presidenti dei consigli provinciali e distrettuali può modificare le disposizioni della Costituzione e perseguire il Presidente.

La situazione politica interna

Dall'iniziale conteggio dei voti espressi alle **elezioni presidenziali del 20 agosto 2009** era risultata la rielezione di Hamid Karzai con il 54% delle preferenze, a fronte del 28% ottenuto dal rivale Abdullah Abdullah. Le contestazioni sulla regolarità del voto ampiamente espresse sia all'interno del Paese sia dalla comunità internazionale, con accuse di brogli elettorali ad

entrambi i contendenti, e il conseguente riconteggio delle schede, avevano prodotto la convocazione dei comizi elettorali per il turno di ballottaggio, calendarizzato per il 7 novembre. Il ritiro, alla vigilia delle elezioni, di Abdullah Abdullah, in polemica con l'autorità preposta alle procedure elettorali – quell'*Independent Election Commission* del cui presidente chiedeva le dimissioni - provocava la cancellazione del ballottaggio e la proclamazione (giuridicamente controversa) di Karzai a Presidente. Primo Vice presidente è **Mohammad Qasim Fahim** e secondo Vice presidente **Mohammad Karim Khalili**

Hamid Karzai (n. 24 dicembre 1957), di etnia pashtun, appartenente ad una famiglia fra le maggiori sostenitrici dell'ultimo re dell'Afghanistan, Zahir Shah, e parte dell'influente clan Popalzay, era stato designato alla Conferenza di Bonn (dicembre 2001) capo dell'Amministrazione transitoria afgana e, dal giugno 2002, Presidente *ad interim*. Nello stesso anno è sopravvissuto ad un attentato, due mesi dopo l'omicidio di uno dei vicepresidenti. Vincitore (55,4%) delle prime elezioni presidenziali celebrate nel paese (9 ottobre 2004) è stato proclamato per la prima volta Presidente il 7 dicembre dello stesso anno. Fautore di un modello governativo che tiene in ampia considerazione la rappresentanza tribale, con un approccio teso alla riduzione della violenza tra i *warlords* delle varie tribù, ha goduto sin dall'inizio del suo mandato dell'appoggio della maggioranza dei principali leader tribali, ma l'insufficiente potenza militare lo ha indotto a mantenere alleanze con le fazioni armate regionali.

Dopo la controversa vittoria elettorale del 2009 Karzai si è trovato a fronteggiare l'ostilità della Camera bassa, che ha più volte negato la fiducia individuale ai membri del Governo indicati dal Presidente, mentre la comunità internazionale lo ha ripetutamente posto sotto pressione a causa del persistente sistema di corruzione presente nel paese (*si vedano, infra, i relativi indicatori*).

Alle **elezioni parlamentari** del 18 settembre **2010**, anche questa volta afflitte da brogli che ne hanno minacciato la validità nonché da problemi connessi alle condizioni di sicurezza del paese, ha fatto seguito una lunga *querelle* sulla validità dei voti e quindi sull'identificazione degli eletti, che ha determinato il differimento della sessione di apertura del Parlamento alla fine di gennaio 2011, peraltro in un quadro di contenziosi non del tutto risolti. L'influenza politica della maggioranza *pashtun* filo presidenziale è comunque uscita ridimensionata dal voto.

Va rammentato che il sistema elettorale afgano non si avvale dei registri elettorali che permettano di identificare con certezza i votanti e di evitare il voto multiplo. Tale carenza è connessa al più generale problema dell'anagrafe dei cittadini, di difficile gestione sia a causa della precarietà della situazione di sicurezza, sia della presenza di popolazione nomade e di un'ampia diaspora all'estero; ma sono in particolare ostacoli di natura etnico-politica ad opporsi al censimento, dai cui esiti potrebbe evidenziarsi il ridimensionamento della consistenza numerica delle due principali componenti etniche del paese, *pashtun* e *tagika*, con conseguenti modifiche negli assetti di potere.

L'attuale **agenda politica** afgana si incentra sul ritiro delle forze della coalizione internazionale e sul passaggio alle forze nazionali delle responsabilità della sicurezza del paese. A tale proposito, nell'incontro tra il Presidente USA e l'omologo afgano in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo dei paesi membri della NATO (Chicago, 20-21 maggio 2012) Barak Obama, il quale a dispetto di talune previsioni che ipotizzavano un'accelerazione ha confermato la tempistica del ritiro stabilita al vertice di Lisbona (novembre 2010), ha affermato che *"il mondo sostiene la strategia di transizione della Nato per mettere fine alla guerra entro il 2014"* anche se non ha nascosto che *"resta ancora molto lavoro da fare"*. Karzai, per parte sua, ha dichiarato che *"l'Afghanistan non vuole più essere*

un peso per gli Stati Uniti e la comunità internazionale", ribadendo altresì l'impegno del suo paese per raggiungere l'autosufficienza nei tempi concordati a Lisbona con il passaggio, entro la fine del 2014, della responsabilità della sicurezza in mani afgane. La tabella di marcia prevede che le forze afgane vengano messe in grado di essere operative già a partire dalla metà del 2013, con le truppe dell'Alleanza atlantica che cesseranno di combattere e resteranno sul territorio con funzione prevalentemente di supporto. " Continueremo a formare e ad equipaggiare le forze afgane fino a tutto il 2013", ha detto il generale John Allen, capo dell'Isaf, confermando che il ritiro completo delle truppe avverrà nel 2014.

Approfondimento: Il nuovo approccio strategico per l'Afghanistan ed il Pakistan

L'attesa nuova strategia per l'Afghanistan e il Pakistan è stata resa pubblica dal presidente Barak Obama in un discorso tenuto davanti ai cadetti dell'accademia militare di West Point (1° dicembre 2009).

Essa si caratterizza per un **comprehensive approach** alla questione afgano-pakistana che postula la **distruzione di Al Qaeda** nei due paesi e punta a stabilizzare l'area attraverso, da un lato, l'incremento della presenza militare in Afghanistan e l'intensificazione delle azioni contro gli insorgenti e, dall'altro, attraverso un maggior sostegno organizzativo e finanziario alla crescita civile.

Elementi fondanti della nuova strategia Usa sono il massiccio rafforzamento della presenza militare con un surge di 30mila ulteriori soldati statunitensi dislocati in teatro in tempi rapidissimi (estate 2010); nuove pressioni sul governo del presidente Karzai, confermato al potere dopo elezioni assai tormentate ed ora chiamato dall'Amministrazione Usa ad assolvere precisi compiti in materia di sicurezza e stabilità, i cui esiti saranno sottoposti a verifica a scadenze prestabilite. Alla richiesta ai paesi alleati di associarsi all'impegno americano, questi hanno risposto impegnandosi per un apporto di ulteriori 7.000 unità di personale militare in teatro.

Quanto alla Nato, che dispiega e guida sul territorio afgano la missione ISAF (International Security Assistance Force), il concetto di **comprehensive approach**, già promosso nel 2008, è stato ribadito nel Vertice di Strasburgo-Kehl (3-4 aprile 2009), nel corso del quale i paesi membri hanno deciso, tra l'altro, di sostenere il rafforzamento delle istituzioni afgane inviando ulteriore personale militare e civile all'interno di nuove missioni istituite nell'ambito di ISAF (si tratta di NTM-A NATO *Training Mission in Afghanistan*).

In parallelo con il *surge* militare, il Dipartimento di Stato americano ha definito anche un *surge* civile in **un'apposita strategia**, la *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*, presentata il 22 gennaio 2010 dal Segretario di Stato Hillary Clinton. Essa ha previsto un forte incremento dell'assistenza civile ad Afghanistan e Pakistan nell'ambito di una **partnershipduratura**, destinata a prolungarsi oltre il ritiro delle truppe.

Approfondimento: Il vertice NATO di Chicago e la conferenza di Tokyo

Il vertice NATO di Chicago del 20 e 21 maggio 2012 ha confermato il completamento del ritiro delle truppe della missione ISAF entro il dicembre 2014 quando sarà concluso il graduale trasferimento delle responsabilità per la sicurezza del paese dalle truppe ISAF alle Forze di sicurezza afgane. Gli alleati si sono impegnati a proseguire il loro sostegno all'Afghanistan nella marcia verso la sua autonomia in materia di sicurezza, verso una migliore governance ed uno sviluppo economico e sociale. La loro presenza nel paese si svilupperà attraverso una nuova missione con compiti di formazione, di consulenza e di supporto. Il Governo afgano si è impegnato a perseguire i principi del buon governo, della lotta alla corruzione e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compresa la parità tra uomini e donne, nonché la trasparenza e la regolarità delle elezioni.

Gli Alleati hanno ribadito il loro impegno, anche finanziario, a contribuire alla formazione, all'equipaggiamento e allo sviluppo delle capacità delle forze afgane a cui viene trasferita la responsabilità della sicurezza del paese. Il costo di questa operazione è individuato in 4.100 milioni di dollari annui, per un decennio (con possibilità di rivedere periodicamente lo stanziamento sulla base della situazione di sicurezza del paese).

L'impegno finanziario della Comunità internazionale è stato definito nella **Conferenza di Tokyo** dell'8 luglio 2012, che ha riunito il governo afgano e la comunità internazionale, focalizzandosi sugli elementi non-security.

Nel loro insieme **Chicago e Tokyo costituiscono i rinnovati e più robusti pilastri fondativi** della partnership internazionale con Kabul, finalizzata a supportare lo sviluppo e la crescita sostenibile dell'Afghanistan lungo quella che viene definita la **Transformation Decade(2015-2024)**. Gli impegni assunti dai partecipanti in entrambi gli eventi sono stati costruiti sui risultati della Conferenza di Bonn (5 dicembre 2011), nella quale il governo afgano e la comunità internazionale avevano rinnovato l'impegno reciproco di lungo termine in materia di *governance*, sicurezza, processo di pace, sviluppo sociale ed economico e cooperazione regionale.

All'inizio del "**decennio di trasformazione**" **2015- 2024** la Comunità internazionale si è impegnata a fornire **oltre 16 miliardi di dollari entro il 2015**, e a continuare a fornire il supporto fino al 2017. Le risorse, nel complesso, sono "*pari al livello di aiutiuguale o simile al decennio passato per rispondere algap di bilancio stimato dalla Banca Mondiale (tra 3,3e 3,9 miliardi di dollari nei primi tre anni) e dalgoverno afgano*".

Quanto alla posizione italiana a Tokyo, il rappresentante italiano, il sottosegretario agli Affari esteri Staffan de Mistura, ha sottolineato l'importanza di aver superato il vecchio concetto di mutuo impegno, risalente alla Conferenza di Bonn del 2011, a favore della più **impegnativa mutua reciproca responsabilità**, fondativa di un rapporto più maturo tra l'Afghanistan e la comunità internazionale.

In tale contesto le risorse finanziarie messe a disposizione dei progetti di sviluppo diverranno concretamente disponibili solo a fronte di concreti miglioramenti in termini di tutela dei diritti umani, con particolare riguardo ai diritti delle donne. La consistenza degli sforzi dell'Italia per aiutare l'Afghanistan corrisponde all'entità dell'impegno economico annunciato al Summit Nato di Chicago in **120 milioni di euro annui per il triennio 2015-2017 a sostegno delle forze di sicurezza afgane**.

Approfondimento: La missione ISAF in Afghanistan

La **missione ISAF della NATO** in Afghanistan svolge attività di supporto al Governo afgano nel mantenimento della sicurezza, sia attraverso la conduzione di operazioni militari secondo il mandato ricevuto, sia attraverso il contributo ad azioni umanitarie e di ricostruzione. Il contingente italiano è schierato nella regione di Herat, con **3.100 unità**. Durante la missione ISAF hanno perso la vita **52 componenti del contingente italiano**, di cui **31** in seguito ad attentati o conflitti armati.

La **missione ISAF** (*International Security Assistance Force*) è stata costituita a seguito della risoluzione ONU n. **1386 del 20 dicembre 2001**. Inizialmente l'attività della missione era limitata al mantenimento, **nell'area di Kabul**, di un ambiente sicuro a tutela dell'Autorità provvisoria afgana e del personale ONU presente nel Paese. Successivamente la risoluzione ONU n. 1510 del 2003, ha autorizzato l'**espansione delle attività della missione anche al di fuori dell'area di Kabul**. Attualmente ISAF ha il compito di condurre operazioni militari in Afghanistan secondo il mandato ricevuto, in cooperazione e coordinazione con le Forze di Sicurezza afgane ed in coordinamento con le Forze della Coalizione, al fine di assistere il Governo afgano nel mantenimento della sicurezza, favorire lo sviluppo delle strutture di governo, estendere il controllo del governo su tutto il Paese ed assistere gli sforzi umanitari e di ricostruzione dello stesso nell'ambito dell'implementazione degli accordi di Bonn e di altri rilevanti accordi internazionali. La missione collabora con l'*Assistance Mission* dell'ONU (UNAMA). (vedi [Afghanistan](#)).

Dall'11 agosto 2003, ISAF è **guidata dalla NATO** ed è la **prima missione militare extraeuropea dell'Alleanza Atlantica** dopo che il **vertice di Praga del novembre 2002 ha stabilito, nell'ambito di un approccio globale per la difesa contro il terrorismo, che le forze dell'Alleanza possano intervenire anche fuori dall'area dei Paesi membri qualora i suoi interessi lo richiedano**.

ISAF comprende 101.152 militari appartenenti a contingenti di **50 Paesi**. Il contributo maggiore è fornito dagli Stati Uniti (68.000 unità), seguiti dal Regno Unito (9.500), dalla Germania (4.318), dall'**Italia (3.100)**, dalla Polonia (1.770 unità), dalla Spagna (1.606), dalla Georgia (1.561), dalla Romania (1.549 unità), dall'Australia (1.094) e dalla Turchia (998) ^[1]. Comandante della missione dal 10 febbraio 2013 è il generale USA **Joseph Dunford**. Alla stabilità del Paese contribuiscono inoltre circa 185.000 soldati dell'Esercito nazionale afgano ([Fonte NATO – 6 gennaio 2012](#)).

Nel **Vertice NATO di Lisbona del 19 e 20 novembre 2010**, si è **deciso il ritiro delle truppe entro il 2014**, quando le forze afgane avranno verosimilmente assunto il totale controllo della sicurezza sul territorio. Tuttavia, il **processo di transizione** avverrà gradualmente sulla base delle reali condizioni del paese, che non verrà abbandonato a se stesso; è previsto, infatti, che parte delle truppe restino anche dopo la data limite fissata.

A tale proposito il generale Allen, in una lettera inviata al personale militare e civile in occasione dell'assunzione del comando della missione ISAF, ha indicato quali condizioni essenziali per il completamento del processo di transizione nel 2014 la piena cooperazione e il coordinamento con i partner afgani, sia governo sia forze di sicurezza.

Lo svolgimento della missione ISAF è **articolato in cinque fasi**:

- la prima fase ha riguardato l'attività di analisi e preparazione;
- la seconda fase ha avuto l'obiettivo di realizzare l'espansione sull'intero territorio afgano, in 4 distinti stages che hanno riguardato in senso antiorario le aree Nord,

Ovest, Sud ed Est;

- la terza fase è volta a realizzare la stabilizzazione del Paese;
- la quarta fase riguarda il periodo di transizione;
- la quinta fase prevede il rischieramento dei contingenti.

La missione ISAF si trova **attualmente nella sua quarta fase**, quella di transizione.

L'Italia, che partecipa alla missione dal gennaio 2002, è stata inizialmente impegnata a Kabul. Dal giugno 2005 ha assunto il comando della **regione di Herat** (a ovest del Paese), che comprende le province di Badghis, Ghowr e Farah, oltre a quella omonima di Herat. Il **contingente italiano** è costituito da personale delle **Forze armate**, della **Marina Militare**, dell'**Aeronautica Militare**, dell'**Arma dei Carabinieri** e della **Guardia di finanza**.

La componente aerea del contingente è stata rafforzata dal 2007 ed ha in dotazione velivoli **AMX**, per assicurare al contingente nazionale un maggior livello di sicurezza e protezione, velivoli senza pilota **Predator**, da ricognizione e sorveglianza, elicotteri **A129 Mangusta**, per il supporto aereo.

La partecipazione italiana ad ISAF è stata da ultimo prorogata al 30 settembre 2013 dal **decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227**, recante "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione", convertito con modificazioni, dalla **legge 1 febbraio 2013, n. 12**.

L'Assemblea della Camera dei deputati **ha approvato, il 15 febbraio 2011**, le **mozioni 1-00561** (Cicu e altri), **1-00562** (Tempestini e altri), **1-00563** (Porfidia e altri) e **1-00564** (Vernetti, Adornato, Della Vedova e altri), **relative alla definizione di un piano per il ritiro del contingente italiano in Afghanistan**.

Durante la missione ISAF **hanno perso la vita cinquantadue componenti del contingente italiano, di cui 31 in seguito ad attentati o conflitti armati**. Da ultimo, il 25 ottobre 2012, ha perso la vita l'alpino Tiziano Chierotti e sono rimasti feriti altri tre militari italiani, a seguito di uno scontro armato avvenuto nella provincia di Farah. In precedenza, lo scorso 25 giugno del medesimo anno ha perso la vita il carabiniere scelto Manuele Braj, a seguito di una esplosione che ha interessato una garitta di osservazione presso il campo addestrativo della polizia afgana in Adraskan.

Approfondimento: La strategia di transizione in Afghanistan

Le difficoltà nel conseguimento degli **obiettivi** fissati dalla strategia annunciata a West Point e riconfermata a distanza di un anno (16 dicembre 2010) - ossia sottrarre l'iniziativa ai *taleban*, proteggere la popolazione e sostenere l'esecutivo nel miglioramento della *governance* – insieme a forti dubbi nell'opinione pubblica americana sui costi connessi ad un approccio dagli esiti incerti, hanno portato l'Amministrazione ad un ripensamento della questione.

L'avvio di una **strategia di transizione** che prevede il passaggio della responsabilità di sicurezza alle forze armate e di polizia afgane, con l'obiettivo di giungere **entro il 2014 al completo ritiro delle truppe di combattimento** operanti nel quadro della missione ISAF è emerso dal **Vertice Nato** di Lisbona (19-20 novembre 2010).

Sull'interpretazione del termine temporale si è aperto nella comunità internazionale un dibattito dagli esiti potenzialmente pericolosi in quanto, da un'interpretazione del 2014 come scadenza rigida (come nel caso di Spagna e Canada) sarebbe derivato un atteggiamento attendista degli *insurgents*, pronti a un nuovo dispiegamento massiccio del loro potenziale dopo il ritiro degli assetti *combat* internazionali. Non a caso, **il presidente Obama ha sottolineato da subito la determinazione a non abbandonare in nessun caso l'Afghanistan a se stesso dopo il 2014**. Nella medesima direzione opera anche l'accordo di partenariato di lungo periodo tra Karzai e il Segretario generale della NATO, in base al quale **il sostegno internazionale all'Afghanistan continuerà fino al raggiungimento della reale possibilità afgana di far fronte al possibile ritorno dei *taleban***. Barak Obama, inoltre, per rassicurare i paesi occidentali preoccupati dalle possibili operazioni sui territori nazionali di terroristi con basi in Afghanistan, ha assicurato il mantenimento in Afghanistan di una efficiente struttura di controterrorismo sino al perdurare della minaccia di Al Qaida. L'Italia ha preannunciato l'invio di **200 addestratori**.

Approfondimento: Le relazioni USA-Pakistan

Le relazioni bilaterali Stati Uniti-Pakistan - alleato strategico nella lotta ad al Qaeda – già sotto torsione a causa della modalità di svolgimento del raid che ha portato all'uccisione di Osama Bin Laden in territorio pakistano (ad Abbottabad, 70 km dalla capitale Islamabad) il 2 maggio 2011, effettuato senza che le autorità di Islamabad ne fossero state informate, si sono ulteriormente irrigidite dopo che il comandante delle forze armate statunitensi, ammiraglio Mike Mullen a metà settembre 2011 ha affermato al Senato che la Rete Haqqani altro non è che "il braccio armato" del Pakistan nel conflitto in Afghanistan.

Le autorità pakistane, dopo un primo diniego, hanno ammesso contatti tra i propri servizi segreti militari (Isi) e il gruppo armato afghano, pur assicurando, tuttavia, che ciò *"fa parte di una strategia per lottare meglio contro il terrorismo"* e che il Pakistan non è l'unico paese ad avere relazioni con la Rete Haqqani, che è basata nel Nord Waziristan. Gli Usa, per i quali la Rete Haqqani è responsabile di attacchi contro l'ambasciata Usa a Kabul (13 settembre) e contro l'Isaf hanno ripetutamente sollecitato il governo pachistano ad adottare provvedimenti per quanto riguarda i legami esistenti con tale clan.

I rapporti bilaterali si sono ulteriormente aggravati dopo che il 26 novembre 2011 elicotteri della Forza ISAF provenienti dall'Afghanistan hanno colpito due postazioni pachistane nel distretto di Baizai, nella regione tribale di Mohmand, lungo la frontiera, uccidendo 24 soldati pachistani e ferendone altri 14. L'attacco è stato considerato "deliberato" dal Pakistan, che ha indirizzato una formale "forte protesta" agli Stati Uniti e alla NATO senza che gli USA presentassero scuse formali.

Il Pakistan ha inoltre ordinato la sospensione del transito verso l'Afghanistan dei rifornimenti per le truppe ISAF e l'evacuazione della base aerea di Shamsi, nella provincia meridionale del Baluchistan, messa a disposizione della CIA per le operazioni nel deserto pakistano.

Da allora, nonostante Washington abbia fatto ricorso a voli cargo e a vie di transito più costose attraverso la Russia e l'Asia centrale, le forze USA hanno accumulato 2.843 container in attesa di entrare in territorio afghano. La ricerca per vie diplomatiche di un recupero dell'intesa con il Pakistan è durata diversi mesi, fino a quando, il 4 luglio 2012, il governo pachistano ha deciso la riapertura della frontiera pachistana al transito di automezzi Nato diretti in Afghanistan, consentendo quindi il ripristino delle cosiddette Linee di comunicazione terrestri (Gloc) utilizzate dai convogli che trasportano rifornimenti per le truppe della Coalizione internazionale dispiegate in territorio afghano.

Nel giugno 2012 un attacco da parte del network terroristico di matrice pakistana, Haqqani, contro la base militare americana "Salerno" nell'Afghanistan meridionale, ha causato la morte di due soldati statunitensi. L'attacco, di natura suicida, ha confermato le paure americane circa la forte instabilità della zona a confine tra Afghanistan e Pakistan, e ha riportato in primo piano le ambiguità di Islamabad nell'impegno antiterroristico.

Nel settembre 2012 si sono registrati nuovi episodi di violenza antiamericana in Pakistan. L'evento scatenante è stata la pubblicazione del film anti-islamico "L'innocenza dei Musulmani", che ha infiammato l'intero mondo islamico a partire dall'Egitto. Le proteste esplose nelle città Pakistane sono state le più violente, e hanno portato alla morte di 23 persone e al ferimento di oltre 200 manifestanti. Un Ministro del Governo di Islamabad ha anche emesso una taglia di 100.000 dollari sull'autore del film, invitando Al Qaeda a fare giustizia.

Nel corso del 2012 i missili lanciati dai droni americani nel Waziristan, regione a nord-est del Pakistan, hanno causato la morte di 264 persone. La posizione ufficiale del Governo di

Islamabad sugli attacchi missilistici - che sono iniziati nel 2004 - è che essi costituiscono una violazione dell'integrità territoriale pakistana.

Il Congresso americano ha espresso insoddisfazione per il procedere delle relazioni tra Washington e Islamabad. La proposta dell'amministrazione Obama per il bilancio dell'anno fiscale 2013 è di destinare 928 milioni di dollari di aiuti al Pakistan, quasi 800 milioni in meno rispetto all'importo annuo autorizzato per l'anno fiscale 2010. Ciò significa che l'amministrazione non adempirà al suo programma originario di fornire 7,5 miliardi di dollari a Islamabad entro il 2015.

Nonostante ciò, la maggior parte dei membri del Congresso resta convinta che gli Stati Uniti non possano permettersi di interrompere le relazioni di collaborazione internazionale con il Pakistan, soprattutto finché continueranno ad essere impiegate truppe in Afghanistan. In precedenza i rifornimenti ai militari americani arrivavano via mare al porto di Karachi, e poi di lì, attraverso le strade pakistane, fino all'Afghanistan. Da quando però Islamabad ha chiuso le rotte di approvvigionamento gli Stati Uniti sono stati costretti ad aprire rotte più costose, attraverso l'Asia centrale, il Caucaso e la Russia. Alcuni analisti hanno anche ventilato il pericolo che i tagli agli aiuti americani al Pakistan, un Paese già destabilizzato dai movimenti islamisti e separatisti, potrebbero indebolire ancora di più l'autorità del Governo di Islamabad e mettere a repentaglio la sicurezza dell'arsenale atomico pakistano.

Alcuni segnali di svolta nell'atteggiamento del Pakistan rispetto ai gruppi terroristici sono arrivati nell'agosto del 2012 dal generale Pervez Kayani, il capo dell'esercito di Islamabad. Kayani ha condannato pubblicamente tutte le forme di estremismo, e ha invocato delle soluzioni costituzionali che mobilitino tutta la Nazione contro il terrorismo islamico. Il Pakistan ha diverse ragioni per essere preoccupato, come lo sono gli Stati Uniti, dalle attività dei gruppi terroristici. Negli ultimi dieci anni 45.500 cittadini pakistani hanno perso la vita in attacchi lanciati dagli estremisti islamici, inclusi 4.855 esponenti delle forze di sicurezza.

Approfondimento: Pakistan - Scheda paese

Il quadro istituzionale

La Repubblica Islamica del Pakistan è una **repubblica parlamentare**, di tipo federale, basata sulla costituzione del 1973. Dal 2008 è tornata sotto la direzione di un governo civile, dopo i dieci anni di Presidenza del generale Pervez Musharraf.

Il Parlamento (*Majlis-E-Shoora*) è bicamerale, ed è formato dall'Assemblea Nazionale e dal Senato.

L'Assemblea Nazionale è composta da 342 membri eletti direttamente dal popolo e che durano in carica cinque anni. Di questi, 272 sono eletti in collegi uninominali, 60 seggi sono invece riservati alle donne e 10 alle minoranze non musulmane.

Il Senato è composto da 104 membri che durano in carica sei anni, ma ogni 3 anni si vota per rinnovare metà della rappresentanza. Ognuna delle quattro assemblee provinciali elegge 23 rappresentanti; altri 8 sono scelti dai membri dell'Assemblea Nazionale che rappresentano le aree tribali amministrare a livello federale (FATA – *Federally Administered Tribal Areas*); gli ultimi 4 sono invece scelti da tutti i componenti dell'Assemblea Nazionale per rappresentare la Capitale federale, Islamabad. Dei 104 seggi totali, assegnati secondo i criteri sopra elencati, 17 devono essere riservati alle donne, 17 ai tecnocrati e agli ulema, e 4 alle minoranze non musulmane.

Il Primo Ministro è eletto dall'Assemblea Nazionale e dura in carica cinque anni. Se l'Assemblea Nazionale si scioglie anche il mandato del Primo Ministro decade. Il suo compito è quello di scegliere gli altri Ministri e di guidare il Governo. E' il detentore del potere esecutivo.

Il Presidente della Repubblica è eletto indirettamente attraverso il Collegio Elettorale, un organo composto dal Senato, dall'Assemblea Nazionale e dai membri delle Assemblee provinciali. Il mandato del Presidente della Repubblica dura cinque anni e può essere rinnovato una sola volta. Il Parlamento può chiedere le sue dimissioni anticipate con una maggioranza dei due terzi dei voti. Il Presidente della Repubblica svolge la funzione di Capo dello Stato.

In origine l'**articolo 58 della Costituzione** concedeva al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere l'Assemblea Nazionale. Il tredicesimo emendamento, votato nel 1997, aveva abrogato questo articolo. Il diciassettesimo emendamento, approvato nel 2003, aveva reintrodotta per il Presidente il potere di sciogliere, previo parere conforme della Corte Suprema, l'Assemblea Nazionale. Il diciottesimo emendamento, votato nel 2010, ha però definitivamente rimosso questo potere.

Secondo *Freedom House* (2013) il Pakistan è uno Stato "parzialmente libero", mentre il *Democracy Index 2011* dell'Economist Intelligence Unit lo classifica come "regime ibrido".

Nonostante il Pakistan sia tornato sotto la guida di un governo civile nel 2008, si registra ancora un sostanziale duopolio nella gestione del potere politico. Le principali istituzioni elettive detengono formalmente la piena sovranità legislativa ed esecutiva, ma *de facto* scontano il forte condizionamento esercitato dai vertici militari su tutti i settori rilevanti della politica nazionale.

Un altro elemento di instabilità è dato dal ruolo dei servizi segreti (Isi – *Inter-Service Intelligence*), storicamente ambiguo sia nei confronti dell'esecutivo che del resto dell'apparato militare. Nonostante dipendano formalmente dal Primo Ministro, mantengono un buon margine d'azione indipendente e ciò li espone al rischio di radicalizzazione di alcuni dei suoi comparti.

Infine, l'istituzionalizzazione di prassi politiche democratiche è messa a repentaglio da profondi conflitti etnico-religiosi. La grande maggioranza della popolazione, circa il 95 per cento, è di religione musulmana, le minoranze sono hindu e cristiane. Dietro l'apparente omogeneità della maggioranza musulmana si nasconde una forte divisione tra la componente sunnita (il 75 per cento dei musulmani) e quella sciita.

Il gruppo etnico più numeroso è quello Pangiabi (45 per cento), cui seguono i Pashtun (15 per cento), i Sindhi (14 per cento), e i meno numerosi Sariaki e Beluci. L'urdu, la lingua ufficiale del Paese insieme all'inglese, è parlata solo dall'8 per cento della popolazione, mentre il pangiabi, lingua riconosciuta ma non ufficiale, è parlata da quasi la metà della popolazione.

Il sistema politico è ancora percepito come fortemente corrotto, e anche la libertà di stampa risulta limitata. Secondo *Reporters sans Frontières* il Pakistan, nel 2010, è stato il Paese con più giornalisti uccisi, ben 11.

La situazione politica interna

Presidente della Repubblica dal settembre 2008 è **Asif Ali Zardari** (n.1955), membro del Partito Popolare Pakistano (PPP), una formazione socialdemocratica di centro sinistra. L'ascesa politica di Zardari è strettamente collegata all'assassinio, il 27 dicembre 2007, della moglie, **Benazir Bhutto (n.1953)**, leader del PPP, fondato dal suo stesso padre.

Bhutto era diventata leader del PPP nel 1982 e aveva ricoperto la carica di Primo Ministro per due mandati, dall'ottobre 1993 al novembre 1996, quando accuse di corruzione posero fine alla sua esperienza di governo. Dopo aver trascorso nove anni di esilio volontario a Dubai era tornata in Pakistan, nell'ottobre 2007, in seguito a un accordo raggiunto con Il Presidente Musharraf che le aveva concesso il ritiro di tutte le accuse di corruzione, per prendere parte alla campagna elettorale parlamentare. Bhutto fu assassinata poche settimane dopo il suo ritorno, il 27 dicembre 2007, a Rawalpindi, da un attentato suicida rivendicato, senza che ciò sia mai stato accertato, dal comandante di Al-Qaeda Mustafa Abu al-Yazid.

Il 12 agosto 2008 la nuova coalizione della nuova eletta Assemblea Nazionale annunciò la sua intenzione di presentare una mozione di *impeachment* contro il Presidente Musharraf con le accuse di corruzione, cattiva gestione economica e violazione della Costituzione. Il 18 agosto 2008 Musharraf rassegnò le dimissioni e il 6 settembre 2008 il Collegio Elettorale ha eletto Presidente della Repubblica il vedovo di Benazir Bhutto, Asif Ali Zardari, già membro del Governo negli esecutivi guidati dalla moglie e reduce dal carcere e dall'esilio in seguito ad accuse di corruzione.

Le ultime elezioni parlamentari si sono tenute il 17 febbraio 2008, due mesi dopo l'assassinio di Bhutto, in un clima reso molto teso dalla rielezione di Musharraf alla Presidenza, per un terzo mandato, nell'ottobre 2007, dal boicottaggio delle opposizioni,

dall'allontanamento di un giudice della Corte Suprema e dalla proclamazione dello stato di emergenza. Il risultato finale ha sancito la vittoria del PPP di Zardari e dell'ormai defunta Bhutto, con 98 dei 272 seggi disponibili. Seconda classificata è risultata la Lega Pakistana Musulmana Nawaz (PML-N) con 71 seggi, seguita dalla Lega Pakistana Musulmana Qaid-i-Azam (PML-Q) con 41 seggi, e dal Movimento Muttahida Qaumi (MQM) con 19 seggi.

In seguito a questi risultati elettorali il PPP e il PML-N hanno deciso di dar vita a un "governo di consenso nazionale" guidato da **Yousaf Raza Gilani (n.1952)**, membro del PPP, ed ex portavoce e collaboratore di Benazir Bhutto. Il Governo di Yousaf Raza Gilani è durato in carica fino al 2012. Nell'aprile 2012 la Corte Suprema ha infatti condannato il Primo Ministro per oltraggio alla Corte in seguito al suo rifiuto di chiedere alla Svizzera di riaprire un'indagine, degli anni '90, per riciclaggio di denaro contro Il Presidente Zardari.

Nel giugno 2012 **la Corte Suprema** ha dichiarato Yousaf Raza Gilani "squalificato" per la carica di Primo Ministro, decretando di fatto la fine del suo mandato. In seguito a questa decisione della Corte Suprema, il Parlamento ha eletto **Raja Pervez Ashraf(n.1950)**, un membro del PPP, come nuovo Primo Ministro.

Il 15 gennaio 2013 **la Corte Suprema** è intervenuta anche contro Ashraf, ordinando il suo arresto per accuse di corruzione risalenti al 2010, quando ricopriva la carica di Ministro dell'acqua e dell'energia.

La notizia dell'arresto, giunta in concomitanza con una protesta di massa organizzata nella Capitale dal clerico musulmano Muhammad Tahirul Qadri, ha sollevato il timore che l'esercito stesse lavorando con la magistratura per scalzare i leader politici.

Le prossime elezioni parlamentari avranno luogo nel maggio 2013. Il PPP continua a mantenere la maggioranza necessaria per eleggere un nuovo Premier che colmi il vuoto degli ultimi mesi di legislatura rimasti.

La campagna elettorale che apre la strada alla consultazione elettorale di maggio 2013 vede ancora in testa il partito di governo, il PPP. Secondo uno studio pubblicato a inizio febbraio dal *Sustainable Development Policy Institute* (SDPI), un noto think-tank di Islamabad, il PPP raccoglie il 29 per cento dei consensi, la PML-N il 24,7 per cento, la Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) il 20,3 per cento.

I possibili scenari di governo sono cinque. 1)il PPP forma un'alleanza con la Awami National Party (ANP), il MQM e la PLM-Q. 2)il PPP forma un'alleanza con il ANP e la PLM-Q senza il MQM. 3) il PPP forma un'alleanza con il ANP, il MQM e la PLM-Q, mentre la PML-N e la PTI formano un'altra alleanza che otterrebbe il 45% circa dei voti. 4)il PPP e la PTI formano un'alleanza con il 49,3% dei voti. 5) il PPP resta con i suoi alleati ottenendo il 38,1 per cento dei voti, la PTI guida una seconda alleanza con il 23,9 per cento dei voti, la PML-N organizza una terza coalizione che otterrebbe il 25,9 per cento dei voti.

Controllo parlamentare sull'acquisizione di armamenti

I programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma sono approvati con decreto del Ministro della difesa quando si tratta di programmi finanziati con gli ordinari stanziamenti di bilancio. In tal caso, prima dell'emanazione del decreto ministeriale, deve essere acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Sul controllo parlamentare sui programmi d'arma la Commissione Difesa ha svolto un'indagine conoscitiva che si è conclusa il 13 ottobre 2010 con l'approvazione del documento conclusivo.

L'attività del Parlamento in merito all'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, si svolge essenzialmente attraverso l'esame dei relativi programmi che il Governo presenta alle Camere ai fini dell'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni difesa della Camera e del Senato. Tale procedura è definita dalla **legge 4 ottobre 1988, n. 436** (cosiddetta legge Giacchè), la quale è confluita negli articoli 536 e seguenti del Codice dell'ordinamento militare (**Decreto legislativo n. 66 del 2010**).

In particolare, si prevede che i programmi riguardanti il rinnovamento e l'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni destinati direttamente alla difesa nazionale debbano essere approvati secondo una **duplice modalità**, ossia, **con legge** se richiedono finanziamenti di natura straordinaria oppure **con decreto del Ministro della difesa**, qualora risultino finanziati attraverso **gli ordinari stanziamenti di bilancio**. In questo caso, salvo si tratti del mantenimento delle dotazioni o il ripianamento delle scorte, è prevista l'acquisizione del preventivo parere parlamentare e delle Commissioni difesa di Camera e Senato.

La Commissione difesa, il 13 ottobre 2010, ha approvato il documento conclusivo dell'**indagine conoscitiva** sui meccanismi previsti dalla "legge Giacchè", deliberata il 15 ottobre 2008, per analizzarne il funzionamento anche alla luce del mutato scenario internazionale e degli impegni assunti dal nostro Paese in sede internazionale e comunitaria. Il documento evidenzia che nel breve e nel medio periodo la difesa dovrà provvedere al *procurement* militare attraverso risorse più limitate a causa della crisi economica; in tal senso risulta evidente l'esigenza di una razionalizzazione della spesa. In questa ottica il documento indica la necessità di cogliere le opportunità offerte dalle iniziative dell'Unione europea in materia quali la **direttiva 2009/43/CE** in materia di trasferimenti intracomunitari di prodotti per la difesa e la **direttiva 2009/81/CE** sugli appalti della difesa, nonché l'attività di regolazione del settore svolta dall'Agenzia europea per la difesa. Anche a livello nazionale il documento sollecita una maggiore razionalizzazione della spesa che agevoli un controllo parlamentare più efficace. Al riguardo vengono proposti un documento del Governo pluriennale aggiornato annualmente che fornisca al Parlamento un quadro complessivo delle iniziative del settore; un controllo parlamentare sui programmi d'arma che non sia solo preventivo bensì provveda anche al monitoraggio della realizzazione dei programmi; la costituzione, all'interno della Commissione Difesa, di un Comitato permanente per il controllo parlamentare sui programmi d'arma; un'armonizzazione dei criteri contabili di registrazione delle spese per armamenti in coerenza con i criteri di contabilità europea e un maggiore coordinamento al riguardo tra Ministero della difesa e Ministero dell'economia. Per attuare tali indicazioni, il documento prospetta la necessità di una modifica della **legge n. 436/1988**; al tempo stesso si rileva che alcune innovazioni potrebbero essere già introdotte attraverso l'approvazione di una risoluzione parlamentare.

Per i programmi d'arma esaminati dalla Commissione Difesa nella XVI legislatura si rinvia all'apposito approfondimento.

La procedura per l'acquisto di nuovi sistemi d'arma finanziati con gli ordinari stanziamenti di bilancio

Il comma 2 dell'articolo 4, lettera a), della **legge n. 244 del 31 dicembre 2012**, recante la "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", ha riformato integralmente l'articolo **536** del codice dell'ordinamento militare di cui al **decreto legislativo n. 66 del 2010**, relativo ai programmi di ammodernamento e rinnovamento della Difesa.

L'inserimento delle nuove procedure per l'approvazione dei programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma, recepiscono **le conclusioni dell'indagine conoscitiva condotta nel 2010 dalla IV Commissione della Camera sulla legge Giacchè** nella parte in cui viene auspicata un ancor più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari.

Nello specifico, la nuova formulazione della norma in esame prevede che per i **programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio**, lo schema di decreto venga trasmesso alle Camere per l'espressione del **parere delle Commissioni competenti**. I pareri dovranno essere espressi entro quaranta giorni dalla data di assegnazione ed è previsto che il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero quando le stesse Commissioni **esprimano parere contrario**, trasmetta **nuovamente alle Camere** lo schema di decreto corredato delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Camere da esprimere entro trenta giorni dalla loro assegnazione. In tal caso, qualora entro il termine indicato le Commissioni competenti esprimano sullo schema di decreto **parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti**, motivato con riferimento alla mancata coerenza con il piano di impiego pluriennale della Nota aggiuntiva, il programma non potrà essere adottato. In ogni altro caso, il governo potrà invece procedere all'adozione del decreto.

Con riferimento alla **pianificazione dei programmi di ammodernamento** e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, **la nuova formulazione** dell'articolo 536 prevede, inoltre, al comma 1, che **annualmente**, entro la data del 30 aprile, **il Ministro** della difesa provveda a **trasmettere al Parlamento**, nell'ambito della nota aggiuntiva di cui agli articoli **12 e 548**, **il piano di impiego pluriennale che riassume:**

- il quadro generale delle **esigenze operative** delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive;
- **l'elenco dei programmi d'armamento** e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Nell'elenco sono altresì indicate le condizioni contrattuali, con particolare riguardo alle **eventuali clausole penali**.

Nell'ambito della medesima documentazione, dovranno essere riportate, sotto forma di bilancio consolidato, **tutte le spese relative alla funzione difesa**, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Ai sensi dell'**articolo 12** del Codice dell'ordinamento militare, **Il Ministro** della difesa, in sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero, **illustra al Parlamento:** a) l'evoluzione del quadro strategico e le implicazioni militari della situazione delle alleanze; b) l'evoluzione degli

impegni operativi interforze, con riguardo alla capacità operativa e alla preparazione delle Forze armate e al loro necessario adeguamento; c) la nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa; d) gli altri elementi di cui **all'articolo 548**. Tale articolo, a sua volta specifica che nell'allegato allo stato di previsione del Ministero della difesa, **il Governo trasmette al Parlamento relazioni illustrative**: a) sulla spesa complessiva prevista per il personale militare, con indicazione degli oneri riferiti al personale in servizio permanente e a quello in servizio non permanente, distinguendo, altresì, i dati per grado e per stato giuridico, nell'ambito delle aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa della Difesa; b) sullo stato di attuazione dei programmi di costruzione, acquisizione e ammodernamento di mezzi, impianti e sistemi, di cui ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa. Per ciascun programma sono indicati l'esigenza operativa, l'oggetto, la quantità, l'onere globale, lo sviluppo pluriennale e la percentuale di realizzazione; sono, altresì, fornite indicazioni sui rapporti tra acquisti compiuti all'estero e in Italia e sulla quota di questi effettuata nel Mezzogiorno; c) sull'attività contrattuale concernente la manutenzione straordinaria e il reintegro dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, che si espleta secondo programmi aventi di norma durata annuale, in relazione alle quote da impegnare sugli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa; d) sullo stato di attuazione del programma di potenziamento e ammodernamento delle infrastrutture, con particolare riguardo agli alloggi dei militari di truppa, ai locali adibiti a cucine, mense e ad attività del tempo libero, e idoneo a garantire attività di promozione sociale e sportiva, al quale si fa fronte mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio, specificando, nell'ambito dei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa, le quote da destinare alla realizzazione del programma medesimo; e) sui programmi, di competenza del Ministero della difesa, attuati ai sensi della **legge 11 novembre 1986, n. 770** (tale legge reca la "disciplina delle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione e la manutenzione di prodotti ad alta tecnologia").

Approfondimenti

- [Il programma Joint Strike Fighter- F35](#)
- [Il programma MUOS Mobile User Objective System](#)
- [Pareri parlamentari sui programmi d'arma dalla X alla XV legislatura \(1987-2008\)](#)
- [Pareri parlamentari sui programmi d'arma nella XVI legislatura](#)

Dossier pubblicati

- [Programma pluriennale di A/R SMD n. 01/2008, relativo all'acquisizione di quattro sistemi Tactical unmanned vehicles \(TUAV\) \(ex art. 1, legge n. 436/1988\) \(24/11/2008\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R SMD n. 02/2008 relativo all'acquisizione di 16 elicotteri da trasporto medio dell'Esercito \(ex art. 1, legge n. 436/1988\) \(19/11/2008\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R SMD n. 03/2008 relativo all'acquisizione di small diameter bomb e alla relativa integrazione sul velivolo Tornado \(ex art. 1, legge n. 436/1988\) \(19/11/2008\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R n. SMD 05/2008, relativo all'acquisizione di 12 elicotteri CSAR \(ex art. 1, legge n. 436/1988\) \(21/11/2008\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R n. SMD 07/2008, relativo all'acquisizione di velivoli per il pattugliamento marittimo - \(ex art. 1, legge n. 436/1988\) \(21/11/2008\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/2009, relativo all'acquisizione del sistema d'arma Joint Strike Fighter e realizzazione dell'associata linea FACO/MRO&U nazionale \(art. 1, co. 1, lettera b\) L. 436/1988\) \(24/03/2009\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R n. SMD 03/2009, relativo all'acquisizione di due velivoli con capacità SIGINT ' multi sensore e multi missione JAMMS - Schema di D.Lgs. n. 66 - \(art. 1, co. 1, lettera b\) L. 436/1988\) \(20/03/2009\)](#)
- [Programma pluriennale di A/R n. SMD 01/2009, relativo alla digitalizzazione dei](#)

- principali mezzi, sistemi e componenti di una Forza NEC Schema di D.Lgs. n. 67 (art. 1, co. 1, lettera b) L. 436/1988) (20/03/2009)
- Programma pluriennale di A/R n. SMD 08/2009, relativo all'acquisizione di 16 veicoli protetti ambulanza VTMM e di 4 veicoli protetti ambulanza VBM (05/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 04/2009, relativo all'acquisizione di Sistemi controcarro di 3a generazione (05/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 05/2009, relativo alla munizione guidata VULCANO (05/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 06/2009, relativo alla realizzazione di tre stazioni 'anchor' fisse (05/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 07/2009, relativo ad un sistema di autoprotezione infrarosso (DIRCM) per l'Aeronautica militare (05/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 09/2009, relativo alla produzione e al supporto del missile AGM-88E (ex art. 1, legge n. 436/1988) (12/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 10/2009 MUSIS'CSG - (ex art. 1, legge n. 436/1988) (12/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 11/2009, relativo all'ammodernamento della rete radar costiera - (ex art. 1, legge n. 436/1988) (12/06/2009)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 12/2009, relativo alla realizzazione di sistemi di simulazione 'Constructive' e 'Live' - (ex art. 1, legge n. 436/1988) (12/06/2009)
 - Programma di A/R SMD n. 14/2009 relativo all'acquisizione di due aeromobili a pilotaggio remoto (APR) - (ex art. 1, legge n. 436/1988) (29/09/2009)
 - JSF - JOINT STRIKE FIGHTER - STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA (04/10/2010)
 - L'Eurofighter Typhoon ' Stato di attuazione del programma (05/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 05/2010 relativo all'acquisizione di 10 elicotteri di categoria media con funzioni SAR per l'Aeronautica militare - Atto del Governo n. 273 - (art. 1, co. 1, lett. b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) - Elementi per l'istruttoria normativa (20/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 01/2010, relativo all'acquisizione del nuovo siluro pesante per sommergibili U-212 Atto del Governo n. 269 (art. 1, co. 1, lett. b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) - Elementi per l'istruttoria normativa (20/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/2010, relativo all'acquisizione di un'unità navale di supporto subacqueo polivalente di ARS/NAI e del relativo supporto logistico Atto del Governo n. 270 (art. 1, co. 1, lett. b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) - Elementi per l'istruttoria normativa (20/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 06/2010, relativo alla realizzazione di un hub aereo nazionale dedicato alla gestione dei flussi, via aerea, di personale e di materiale dal territorio nazionale per i teatri operativi, e viceversa Atto del Governo n. 274 (art. 1, co. 1, lett. b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) - Elementi per l'istruttoria normativa (20/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 04/2010, relativo all'acquisizione di mortai da 81 millimetri di nuova generazione e del relativo munizionamento, calcolatore balistico per la determinazione dei dati da tiro e supporto logistico Atto del Governo n. 272 (art. 1, co. 1, lett. b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) Elementi per l'istruttoria normativa (21/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 07/2010, relativo alla realizzazione di una infrastruttura evoluta (DII) attraverso il parziale sviluppo di sette pacchetti capacitivi nella sola area di vertice della Difesa (progetto pilota) Atto del Governo n. 275 (art. 1, co. 1, lett. b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) Elementi per l'istruttoria normativa (21/10/2010)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 03/2010, relativo all'acquisizione di 32 sistemi di osservazione e acquisizione obiettivi (OTS) e di 32 sistemi contro-carro di 3a generazione, per l'elicottero A129 Mangusta Atto del Governo n. 271 (art. 1, co. 1, lett.

- b, L. 4 ottobre 1988, n. 436) - Elementi per l'istruttoria normativa - seconda edizione (25/10/2010)
- Programma pluriennale di A/R n. SMD 01/2011, relativo all'acquisizione di due veicoli prototipali della 'Nuova Blindo Centauro 2' - Atto del Governo n. 418 (art. 536, co. 1, lett. b, Codice ordinamento militare di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) (07/11/2011)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/2011, relativo all'acquisizione di quaranta (più venticinque opzionali) 'Veicoli Tattici Medi Multiruolo (VTMM)' in versioni dedicate alla capacità di bonifica di aree e itinerari, per equipaggiare gli assetti specialistici del Genio dell'Esercito italiano - Atto del Governo n. 419 (art. 536, co. 1, lett. b, Codice ordinamento militare di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) - Elementi per l'istruttoria normativa (07/11/2011)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 03/2011, relativo all'acquisizione di centoquarantanove 'Automezzi Logistici Protetti', in varie tipologie, per incrementare il livello di protezione delle forze impegnate nell'esecuzione di attività logistiche nei contesti operativi caratterizzati da elevata minaccia balistica ed IED - Atto del Governo n. 420 (art. 536, co. 1, lett. b, Codice ordinamento militare di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) (07/11/2011)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 04/2011, relativo all'acquisizione di cinquecentoundici 'Veicoli Tattici Leggeri Multiruolo (VTLM) Lince', versione 1A, di cui quattrocentosettantanove nella versione combat e trentadue nella versione portaferiti, per incrementare il livello di protezione delle forze impegnate nei teatri operativi - Atto del Governo n. 421 (art. 536, co. 1, lett. b, Codice ordinamento militare di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) (08/11/2011)
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 05/2011, relativo all'acquisizione di protezioni passive, sensori elettro-ottici e radar integrati, per incrementare il livello di protezione delle basi operative avanzate e delle basi di supporto avanzate nel teatro di operazioni afgano - Atto del Governo n. 422 - (art. 536, co. 1, lett. b, Codice ordinamento militare di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) (08/11/2011)
 - I pareri sui programmi d'arma nella corrente legislatura (21/11/2011)
 - Programmi d'arma - Atti del Governo nn. 418, 419, 420, 421 e 422 (08/11/2011)
 - I PARERI SUI PROGRAMMI D'ARMA NELLA CORRENTE LEGISLATURA (02/12/2011)
 - Il programma Joint Strike Fighter (F 35) - Volume I (14/03/2012)

Approfondimento: Il programma Joint Strike Fighter- F35

- L'**F-35** Lightning II è un velivolo caccia multiruolo di quinta generazione con spiccate caratteristiche *stealth* (bassa osservabilità da parte dei sistemi *radar*) e *net-centriche* (interconnessione di tutti i sistemi di comunicazione, informazione e scambio dati a disposizione);
- il velivolo sarà prodotto in tre versioni: **F-35A** a decollo convenzionale; **F-35B** a decollo corto e atterraggio verticale (STOVL) per portaerei con ponte adatto; **F-35C** per portaerei con catapulte (CATOBAR);
- Il progetto è realizzato in **cooperazione** da Stati Uniti ed altri 8 *partners*: il Regno Unito è *partner* di primo livello, al pari degli Stati Uniti, con una quota di investimento nello sviluppo del programma pari al 10 per cento; **l'Italia**, insieme all'Olanda, è **partner di secondo livello**, con una quota di investimento nello sviluppo del programma del 3,8 – 3,9 per cento; Canada, Turchia, Australia, Norvegia e Danimarca sono *partners* di terzo livello con una partecipazione finanziaria pari al 1-2%;
- I primi velivoli prodotti sono serviti alle prove ed esauriranno la loro vita operativa con il termine dei test; il **primo decollo di prova** della versione base è avvenuto il **15 dicembre 2006**, il velivolo nella versione a decollo corto ha volato per la prima volta in data 11 giugno 2008, mentre la versione per l'impiego su portaerei ha effettuato il primo volo il 6 giugno 2010 (Cfr.: audizione del Segretario Generale e Direttore Generale degli armamenti Generale Claudio Debortolis presso la Commissione difesa della Camera, seduta del **1° febbraio 2012**);
- la realizzazione del velivolo F35 ha subito nel corso degli anni **ritardi e costi aggiuntivi**. Sullo sviluppo del programma ha, poi, pesato, la crisi economica internazionale e la decisione dell'amministrazione Obama di tagliare i fondi destinati alla difesa. In un rapporto tecnico del 15 marzo 2011 il *Government Accountability Office* (GAO) ha segnalato un'ulteriore incremento del costo complessivo del programma, un'ulteriore ritardo del completamento della fase di sviluppo (al 2018) e taluni **deficit qualitativi**;
- il segretario alla Difesa Leon **Panetta**, ha assicurato, a fine gennaio 2012, che l'F-35 si farà in tutte e tre le varianti – concludendo il periodo di prova dell'F-35B – ma **la produzione sarà rallentata** per consentire i test e le modifiche di progettazione, prima di acquistarne quantità significative. Inoltre, il Capo di stato maggiore della Difesa, generale Martin Dempsey, ha affermato che la crisi potrebbe costringere gli alleati della zona euro a riallocare le risorse influenzando il programma F-35 (Cfr.: [Cfr.lspi:f-35-la-partita-smart-defense](#));
- in **Italia** si è iniziato a parlare del progetto nel **1996** con il Ministro della Difesa Beniamino **Andreatta** (primo Governo **Prodi**, cfr. allegato alla [seduta](#) della Commissione difesa del 16 gennaio 2007); il 23.12.1998 (Governo **D'Alema**) è stato firmato il *Memorandum of Agreement* per la fase concettuale-dimostrativa con un investimento di 10 milioni di dollari; nel 2002 (secondo Governo **Berlusconi**), dopo l'approvazione delle Commissioni Difesa di Camera e Senato (**4 giugno 2002**) e (**14 maggio 2002**) è stata confermata la partecipazione alla fase di sviluppo con un impegno di spesa di circa 1.190 milioni di euro. Sull'andamento del progetto è stato informato il Parlamento il **28.07.2004** ed il **16.01.2007**(secondo Governo Prodi). L'**8 aprile 2009** le Commissioni difesa della **Camera** e del **Senato** hanno espresso parere favorevole sullo schema di programma trasmesso dal Governo che comprendeva l'acquisto di 131 F35 al costo di 12,9 miliardi di euro, spalmati fino al 2026 e la realizzazione, presso l'aeroporto militare di Cameri (Novara), di una linea di assemblaggio finale e di verifica (**FACO**) per i velivoli destinati ai Paesi europei;
- la difesa italiana è interessata ad una combinazione di vettori CTOL e STOVL. I velivoli a decollo verticale **STOVL** sono **gli unici aerei** che possono essere impegnati dalla

- Marina sulle navi italiane, in **sostituzione degli attuali AV8B** (Crf.: seguito audizione del Segretario Generale e Direttore Generale degli armamenti Generale Claudio Debertolis presso la Commissione difesa della Camera, seduta del [7 febbraio 2012](#));
- Il **15 febbraio 2012** , il Ministro della difesa, ammiraglio Di Paola, nell'illustrare alle Commissioni riunite difesa della Camera e del Senato le linee di indirizzo per la revisione dello strumento militare ha annunciato che vi sarà un ridimensionamento del programma: "l'esame fatto a livello tecnico e operativo porta a ritenere come perseguibile, da un punto di vista operativo e di sostenibilità, un obiettivo programmatico dell'ordine di 90 velivoli (con una riduzione di circa 40 velivoli, pari a un terzo del programma), una riduzione importante che, tuttavia, salvaguarda anche la realtà industriale e che, quindi, rappresenta una riduzione significativa coerente con l'esigenza di oculata revisione della spesa";
 - la necessità di proseguire nel programma è stata, altresì, posta in relazione con la necessità di **sostituire tre linee di velivoli**, i Tornado, gli AMX, e gli AV-8 B che nell'arco dei **prossimi 15 anni usciranno** progressivamente dalla linea operativa per vetustà. (Al riguardo, in allegato al resoconto stenografico della [seduta del 5 dicembre 2012](#) della Commissione difesa della Camera è riportata una nota del Segretariato generale della difesa contenente, tra l'altro, una tabella con il **dettaglio della programmazione di acquisto nazionale**);
 - **dal punto di vista industriale**, l'F-35 sosterrà la produzione dell'industria aeronautica italiana per i prossimi anni. L'indotto include grandi aziende e piccole medie imprese nelle maggiori regioni italiane. Il **ritorno tecnologico-industriale** è legato alla *Final Assembly and Check Out* (Faco) di Cameri, che darà occupazione a 1.500 persone e circa 10.000 con l'indotto. La Faco sarà pronta nel 2014 per iniziare la produzione nel 2016, ed è previsto che rimanga attiva per almeno 40 anni (Crf.: audizione del Segretario Generale e Direttore Generale degli armamenti Generale Claudio Debertolis presso la Commissione difesa della Camera del [1° febbraio 2012](#));
 - sempre con riferimento **alle ricadute occupazionali**, il Segretario Generale e Direttore Generale degli armamenti, generale Claudio Debertolis ha fatto presente che: "per quanto riguarda le ricadute occupazionali, "devo dire che in effetti si parla di **sostituzione**. La produzione di *Eurofighter*, purtroppo, anche per quello che è successo in India, sarà fermata, e ciò significa che i 10.000 lavoratori calcolati per il *Joint Strike Fighter* dovranno sostituire gli 11.000. Ci potrebbe essere un periodo di overlap. Quando parliamo di 10.000 sul *Joint Strike Fighter* siamo molto conservativi, partiamo da un minimo garantito, ma speriamo, con l'attività che faremo, di avere più persone a lavorare sui velivoli, di avere cioè un indotto superiore a questi 10.000. Con questo percorso riteniamo, però, di mantenere una continuità tra *Eurofighter* e *Joint Strike Fighter* per quanto riguarda l'occupazione, con la prospettiva, lavorandoci su, di farla crescere" (Crf.: seguito audizione del Segretario Generale e Direttore Generale degli armamenti Generale Claudio Debertolis presso la Commissione difesa della Camera del [7 febbraio 2012](#));
 - più di recente, con riferimento al **piano di consegna**, il Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti, generale di squadra aerea Claudio Debertolis, nel corso della sua [audizione](#) del 5 dicembre 2012 presso la IV Commissione difesa della Camera ha reso noto che "i 90 velivoli verranno consegnati entro il 2027. Al 2020 saremo a 34 velivoli. Si tratta di un piano appositamente diluito per una questione di risparmio, che comporterà la sostituzione dei *Tornado* entro il 2027. Gli *AMX* dovrebbero invece finire la loro vita prima del 2020. Alcuni *Tornado* saranno quindi mantenuti ed eliminati progressivamente, finché non entrerà in servizio l'ultimo velivolo della flotta *Joint Strike Fighter*, mentre per quanto riguarda gli *Eurofighter* in consegna attuale, la produzione dovrebbe finire nel 2018, per i 96 velivoli, ma anche in questo caso stiamo cercando di diluire la consegna per tenere le

linee aperte e far lavorare le persone”.

- con riferimento, poi, ai **costi del programma**, il Segretario generale della Difesa, nella sopra richiamata audizione, ha precisato che “il programma, sviluppandosi in lotti successivi, permette degli scorrimenti, come è avvenuto adesso. Il costo dei primi tre velivoli, in effetti, è aumentato: rispetto ai 63 milioni di euro di cui avevo parlato, ci costeranno 90 milioni di euro. (...) L'aumento riguardante i primi tre velivoli, che sembra consistente, non va dunque assolutamente moltiplicato per i 90 velivoli. Noi arriveremo comunque a quella cifra di 63 milioni attorno al 2020” (Al riguardo, in allegato al resoconto stenografico della [seduta del 5 dicembre 2012](#) della commissione difesa della Camera è riportata una nota del Segretariato generale della difesa contenente, tra l'altro, le **stime di costo** dei velivoli nel periodo 2015-2021).

Il velivolo

L'**F-35 Lightning II** è un velivolo **multiruolo di quinta generazione**, che unisce le prestazioni di un velivolo da caccia a spiccate caratteristiche *stealth* (bassa osservabilità da parte dei sistemi *radar*) e *net-centriche*. Le principali missioni assegnate al JSF sono quelle di interdizione di profondità; di distruzione delle forze aeree avversarie; di attacco strategico; di difesa aerea; di appoggio tattico; di controaviazione offensiva.

Il **caccia** è un tipo di velivolo originariamente progettato per la per la distruzione in volo di aerei nemici, con particolare riferimento ai bombardieri, progettati per attaccare obiettivi terrestri, sia civili che militari. La classificazione dei caccia attraverso il riferimento ad una determinata “**generazione**” consente di individuare le diverse tipologie di caccia sviluppatesi dalla fine del secondo conflitto mondiale ad oggi. Ad esempio, appartengono alla **prima generazione** (1945 – 1955) i caccia subsonici ad ala dritta con prese d'aria a geometria fissa (ad es., Lockheed P-80 *Shooting Star* americano e il *Gloster Meteor* britannico). La **seconda generazione** (1955-1960) è caratterizzata dalla collocazione dei motori del velivolo nella fusoliera, anziché nelle semi ali e dall'ala a freccia (ad es., *North American F-100 Super Sabre*). La **terza generazione** (1960-1970), comprende i caccia con ala a forte freccia o delta capaci di raggiungere velocità transoniche o di poco supersoniche. Alla **quarta generazione** (1970-1995) appartengono, poi, i caccia con ala a forte freccia o a delta e prese d'aria a geometria variabile, capaci di raggiungere la velocità Mach 2[16]. A questa categoria di caccia appartiene il velivolo Eurofighter. La **quinta generazione** corrisponde a quei caccia sviluppati a partire dal 1995 e dotati di tecnologie molto avanzate in ambito stealth.

Si prevede lo sviluppo di tre varianti del velivolo:

- **F-35A**: versione di base ad atterraggio e decollo convenzionale CTOL (*Conventional Take-Off and Landing*). Le componenti di questa versione sono ripartite in: 39,2% di parti comuni, 41% di parti simili e 19,8% di parti specifiche.

Caratteristiche tecniche: apertura alare: 10,67 m, altezza: 4,38 m, lunghezza: 15,67 m, superficie alare: 42,7 m², peso a vuoto: 13.290 kg, peso massimo al decollo: 31.750 kg, velocità max: 1,6 mach, capacità di carburante di 8.278 kg; impianto propulsivo: *Pratt&Whitney F135-PW-100* o *General Electric/Rolls Royce F136*

Armamento: interno: 2 missili aria-aria e 2 missili aria-superficie, cannone 25 mm; esterno: combinazioni diverse di missili e bombe fino a 8.164 kg;

Equipaggio: 1 pilota

- **F-35B**: versione a decollo corto e atterraggio verticale STOVL (*Short Take-Off and Vertical Landing*). Le componenti di questa versione sono ripartite in: 29,9% di parti comuni, 37,5% di parti simili e 32,6% di parti specifiche.

Differisce dalla versione base per:

- Il turbofan Pratt & Whitney F135-PW-600 con postbruciatore con ugello orientabile verso il basso;
- un Lift Fan da 8.175 kg/s della Rolls-Royce installato dietro l'abitacolo;
- riduzione della capacità interna del carburante a 6.123 kg;
- peso a vuoto incrementato a 14.651 kg
- peso massimo al decollo ridotto a 27.216 kg
- assenza del cannone interno (è previsto un cannone in un pod sotto la fusoliera);
- sonda retrattile per il rifornimento in volo;
- **F-35C**: versione per impiego sulle portaerei CV (*Carrier Variant*). Le componenti di questa versione sono ripartite in: 27,8% di parti comuni, 29,1% di parti simili e 43,1% di parti specifiche.

Differisce dalla versione base per:

- il turbofan Pratt & Whitney F135-PW-400;
- capacità di carburante di 8.958 kg;
- peso a vuoto incrementato a 15.785 kg
- assenza del cannone interno (è previsto un cannone in un pod sotto la fusoliera);
- sonda per il rifornimento in volo retrattile;
- carrello irrobustito e ruotino anteriore doppio con barra di aggancio alla catapulta;
- apertura alare 13,11 m; superficie alare di 62,06 m² per diminuire la velocità d'atterraggio, aumentare l'autonomia e il *bring back* (carico bellico non utilizzato in missione);

L'Italia è interessata ad una combinazione di vettori CTOL e STOVL. I velivoli a decollo verticale STOVL sono gli unici aerei che possono essere impegnati dalla Marina sulle navi italiane, in sostituzione degli attuali AV8B.

Il programma

Il programma ***Joint Strike Fighter*** venne avviato negli USA, nella prima metà degli anni Novanta, nell'ambito del progetto JAST (*Joint Advanced Strike Technology*), che prevedeva lo sviluppo di un velivolo da combattimento di nuova generazione in grado di combinare soluzioni tecnologiche capace di garantire un lungo periodo di impiego con la possibilità di sostituire, con un unico aereo in più versioni, un'ampia gamma di velivoli della flotta militare statunitense (compresi quelli a decollo verticale).

Il programma si articola in **cinque fasi**:

- **CDP** (*Concept Demonstration Phase* svoltasi tra il **1996 e il 2001**) che ha portato alla definizione del JSF *Operational Requirement Document* (JORD). Tale fase di definizione è servita ad individuare le tecnologie essenziali, da studiare e sviluppare nella successiva attività di costruzione prototipica, ed a scegliere la ditta (*Lockheed Martin Aero*) destinata a proseguire il programma;
- **SDD** (*System Development and Demonstration*), **2002-2012**, che prevede sia lo sviluppo dei sistemi del velivolo che la produzione di 23 esemplari (14 per i test di volo, 8 per le

prove a terra ed uno per la valutazione della signature radar del mezzo). Nell'ambito di questa fase, il **primo decollo di prova** della versione base è avvenuto il **15 dicembre 2006**, il velivolo nella versione a decollo corto ha volato per la prima volta in data 11 giugno 2008, mentre la versione per l'impiego su portaerei ha effettuato il primo volo il 6 giugno 2010.

- **PSFD** (*Production, Sustainment and Follow-on Development*), a partire dal 2011, in cui vengono definite le partecipazioni industriali, l'impegno economico e i requisiti dei singoli *partner*, i quali verranno coinvolti nello sviluppo, produzione e test fino a poter operare efficacemente il nuovo sistema d'arma.
- **LRIP** (*Low-Rate Initial Production*), inizio 2012 e conclusione indicativa nel 2016, in cui avverrà una produzione a basso ritmo con consegne di 12 velivoli al mese per Stati Uniti, 3 per i partner internazionali e 7 per l'export. Sono stati finora ordinati 62 velivoli più 19 prototipi.
- **FRIP** (*Full Rate Production*), produzione a pieno regime, a partire dal 2016.

Il programma si svolge nell'ambito di una **cooperazione internazionale** tra Stati Uniti, Regno Unito, Italia, Paesi Bassi, Canada, Turchia, Australia, Norvegia e Danimarca. Il coinvolgimento dei diversi Paesi è stato calibrato in base alla partecipazione finanziaria ed alla capacità di acquisto dei velivoli secondo il seguenti livelli:

- **Level I partner** (full partner) con partecipazione finanziaria pari al 10% e possibilità di influire sui requisiti del velivolo (Regno Unito);
- **Level II partner** con partecipazione finanziaria pari a circa il 4% e limitate possibilità di influire sui requisiti del velivolo (Olanda, Italia);
- **Level III partner** con una partecipazione finanziaria pari all'1-2% senza alcuna possibilità di influenzare i requisiti del velivolo (Canada, Danimarca, Turchia, Norvegia, Australia).

Sono state inoltre previste forme di **collaborazione** da parte di **Israele e Singapore**, attraverso la sottoscrizione di un accordo bilaterale di *Security Cooperation Participation* (SCP) con gli USA.

Le fasi CDP, SDD, PSFD del Programma sono state regolate da appositi **Memorandum of Understanding** sottoscritti dagli Stati che partecipano al programma. Il *Memorandum* relativo alla fase PSFD contiene anche una stima dei velivoli da mettere in produzione, che è riportata nella tabella sottostante. Si segnala tuttavia che i quantitativi effettivi di velivoli da consegnare ai diversi Stati membri del progetto verranno definiti nelle ultime due fasi (LRIP, FRIP).

Il documento è riportato nel dossier del Servizio studi n. 321 "Il programma Joint Strike Fighter".

	<i>Velivoli previsti</i>
USA	2.443
Regno Unito	138
Italia	131
Paesi Bassi	85
Australia	100
Canada	80
Turchia	100
Norvegia	48
Danimarca	48

Per quanto riguarda l'Italia, si segnala che, rispetto alla stima contenuta nel richiamato Memorandum of Understanding, il Ministro della difesa, il **15 febbraio 2012**, ha annunciato che vi sarà un ridimensionamento del programma: "l'esame fatto a livello tecnico e operativo porta a ritenere come perseguibile, da un punto di vista operativo e di sostenibilità, un obiettivo programmatico dell'ordine di **90 velivoli** (con una riduzione di circa 40 velivoli, pari a un terzo del programma), una riduzione importante che, tuttavia, salvaguarda anche la realtà industriale e che, quindi, rappresenta una riduzione significativa coerente con l'esigenza di oculata revisione della spesa".

Le criticità del programma

Sia gli USA, sia i *partner* che partecipano al programma, si trovano davanti alla sfida rappresentata dal quasi raddoppio dei prezzi unitari medi da inizio programma e dell'aumento del costo del ciclo di vita dei velivoli.

Il **Government Accountability Office** (GAO) statunitense, agenzia indipendente che supporta il congresso USA nel monitoraggio dell'azione del Governo federale e delle sue spese, in un **rapporto del 19 marzo 2010** sulla **crescita dei costi e sui ritardi del programma JSF** e in un successivo **documento del 15 marzo 2011** sui primi risultati della ristrutturazione del programma, ha rilevato che i costi per l'Amministrazione USA sono cresciuti dai **231 miliardi di dollari del 2001** (34,4 per la fase di sviluppo e 196,6 per la fase di acquisizione) fino ai **276,5 del 2007**, raggiungendo nel **budget 2011** un costo complessivo di **322,6 miliardi di dollari**. Questo ha fatto prefigurare la necessità, alla luce del *Nunn-McCurdy Amendment*, di effettuare un'apposita comunicazione in merito al Congresso. Il GAO ha evidenziato le difficoltà nel completamento delle diverse fasi del programma ed ha accertato che ai significativi aumenti di costi si sono accompagnati progressivi ritardi nelle scadenze delle diverse fasi.

Nel 2011, dopo una prima certificazione ai sensi della legge *Nunn-McCurdy*, il GAO ha segnalato un'ulteriore incremento del **costo complessivo del programma**, che è **giunto a 382,5 miliardi di dollari** (51,8 per lo sviluppo, 325,1 per la produzione e 5,6 per spese di costruzione militare). Il GAO rileva la possibilità di **un'ulteriore ritardo (al 2018) del completamento della fase di sviluppo** e ribadisce che il programma ha parzialmente conseguito alcuni dei risultati preventivati, ma continua, a fronte di una crescita dei costi di progettazione (e, in prospettiva, dei costi unitari di produzione) a rivelare consistenti deficit qualitativi, soprattutto nel software, e a non rispondere ai livelli di funzionalità previsti, soprattutto nella variante STOV, mentre sono ancora in corso elaborazioni e modifiche del progetto. Il **costo medio del velivolo** (compresi i costi di sviluppo e appalto) sono passati dagli **81 milioni di dollari iniziali (2001)** ai **156 milioni preventivati nel giugno 2010**, dopo una prima ristrutturazione del programma.

In un **rapporto del 19 maggio 2011** il *Government Accountability Office* stima in circa **385 miliardi di dollari** il costo totale dell'investimento per **2.457 aeromobili entro il 2035**. Il report sottolinea che la ristrutturazione globale del programma da parte del Dipartimento della difesa, tuttora in corso, comporta maggiori costi iniziali di sviluppo, un numero inferiore di aerei nel breve termine, ritardi nelle attività di training e dilatazione dei tempi di collaudo e rilascio (cfr. testimonianza davanti al *Committee on Armed Services* del Senato USA di Michael Sullivan, Director Acquisition and Sourcing Management del GAO. Il documento è rinvenibile [all'indirizzo web](#)).

Riguardo alle criticità connesse alla **variante STOVL** del JSF, il periodo di **due anni di osservazione** stabilito dall'allora Segretario di Stato alla Difesa USA Gates nel gennaio 2011, a fronte delle difficoltà di realizzazione è terminato in anticipo di un anno. Come è noto la variante STOVL rappresenta l'unico aereo da combattimento a decollo corto e atterraggio verticale in sviluppo nel mondo, in grado quindi di sostituire gli AV-8B Harrier attualmente in servizio ed essere impiegato su portaerei configurate per questo tipo di velivolo.

Al riguardo, nel corso dell'audizione del Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti, sull'attuazione del programma d'armamento *Joint Strike Fighter*, il Generale di squadra aerea Claudio Debertolis, ha fatto presente che "in effetti, **sono gli unici aerei che possono essere impiegati dalla nostra Marina, sulle nostre navi, in sostituzione degli attuali AV8**. Per un certo periodo abbiamo temuto che la parte del programma inerente il decollo verticale fosse in pericolo, poiché ci sono stati problemi tecnici che peraltro hanno rallentato il programma di due anni. Ricordo che, oltre alla nostra Marina, soltanto i Marines statunitensi avranno questa versione dei velivoli. Insomma, si temeva una cancellazione di questa parte del programma, assegnando anche ai *Marines* dei velivoli convenzionali. In realtà, questa versione è stata considerata importantissima e i problemi sono stati superati. Qualche settimana fa il commitment statunitense del programma è stato confermato, dunque a questo punto i velivoli ci saranno e verranno impiegati dalla nostra Marina. L'Aeronautica ne avrà un certo numero, per poter affrontare talune situazioni tattiche che potrebbero presentarsi" (Crf.: audizione del Segretario Generale e Direttore Generale degli armamenti Generale Claudio Debertolis presso la Commissione difesa della Camera del **1° febbraio 2012**);

In data 23 febbraio 2013 **il Pentagono ha sospeso tutti i voli di collaudo** del caccia multiruolo F-35 dopo aver rilevato un guasto al motore nel corso di un'ispezione di routine, svolta nella base militare di Edwards in California. Secondo quanto riferito la Difesa Usa che ha parlato di una sospensione cautelare, "si tratta di una frattura in una delle pale della turbina del reattore".

Il 1° marzo 2013, **il Pentagono ha rimosso la sospensione** temporanea imposta ai 51 caccia. La decisione di autorizzare gli aerei al volo, si legge sul sito della Bbc, "è stata assunta dopo che gli accertamenti compiuti hanno confermato che si è trattato di un problema circoscritto e non di un difetto comune a tutti i velivoli".

La partecipazione dell'Italia

L'Italia ha aderito al programma **fin dalla fase CDP**, a livello di *partner* informato, con un contributo di **10 milioni di dollari, a partire dal 1999**, dopo che le Commissioni difesa della Camera e del Senato avevano espresso parere favorevole, rispettivamente nelle sedute del 9 e del 15 dicembre 1998.

Il nostro Paese ha **confermato la partecipazione alla fase SDD**, dopo i pareri favorevoli con osservazioni espressi dalle Commissioni difesa del Senato e della Camera, rispettivamente nelle sedute del 14 maggio e del 4 giugno 2002. L'Italia è impegnata in questa fase con **1.028 milioni di dollari** (corrispondenti allora a 1.190 milioni di euro) in undici anni. Il costo complessivo della fase SDD è quantificato in 33,1 miliardi di dollari.

Il **7 febbraio 2007** l'Italia ha sottoscritto il **MoU (*Memorandum of Understanding*)** relativo alla **fase PSFD**. In termini finanziari l'impegno italiano prevede un onere di **904 milioni di dollari**, a partire dal 2007 fino a termine fase (pari al 4,1% dei 21,88 miliardi di dollari di

costo complessivo della fase PSFD del programma). Il MoU contiene un quadro indicativo degli acquisti, che reca, per l'Italia, una **previsione di 131 velivoli** (69 nella versione CTOL e 62 nella versione STOVL).

Anche l'adesione alla **fase PSFD** è stata approvata dalle Commissioni difesa della Camera e del Senato, che **l'8 aprile 2009** hanno espresso rispettivamente parere favorevole con condizioni e parere favorevole con osservazioni sullo schema di programma trasmesso dal Governo, che comprendeva anche la **realizzazione**, presso l'aeroporto militare di Cameri (Novara), **di una linea di assemblaggio finale e di verifica (FACO)** per i velivoli destinati ai Paesi europei. Alle Commissioni è stato, in questa occasione, sottoposto l'intero programma JSF (compresa la realizzazione del centro FACO); la durata prevista sia del programma JSF, a partire dal 2009, che della costruzione e del funzionamento del centro FACO/MRO&Uè di diciotto anni (2009-2026).

Le condizioni poste alla prosecuzione del programma da parte della **Commissione difesa della Camera** riguardavano:

- la conclusione di accordi industriali e governativi che consentano un ritorno industriale per l'Italia proporzionale alla sua partecipazione finanziaria, anche al fine di tutelare i livelli occupazionali;
- la fruizione da parte dell'Italia dei risultati delle attività di ricerca relative al programma;
- la preventiva individuazione di adeguate risorse finanziarie che non incidano sugli stanziamenti destinati ad assicurare l'efficienza della componente terrestre e, più in generale, dell'intero strumento militare.

La Commissione ha inoltre richiesto che il Governo renda comunicazioni sugli sviluppi del programma alla Commissione Difesa, con cadenza annuale, e in ogni caso in cui si manifestino scostamenti significativi rispetto alle previsioni effettuate.

Le osservazioni della **Commissione difesa del Senato** si riferivano invece:

- alla necessità di assicurare la totalità degli investimenti ricorrenti e non-ricorrenti del programma per consentire la massimizzazione dei ritorni in termini economici e occupazionali, sia per gli operatori industriali nazionali, sia per gli Enti universitari e di ricerca;
- alla garanzia che la FACO di Cameri sia considerata dagli enti governativi ed industriali statunitensi il Centro Regionale Europeo di assemblaggio e supporto, nel rispetto degli accordi multinazionali in essere;
- alla assicurazione per l'Italia, in accordo allo status di partner di secondo livello, della concessione da parte statunitense delle autorizzazioni per l'accesso alle tecnologie per i team industriali e governativi;
- alla definizione degli accordi industriali prima della definitiva formalizzazione contrattuale dei rapporti tra il Direttore Nazionale degli Armamenti e il Joint Program Office statunitense;
- alla garanzia che le attività di realizzazione della linea di assemblaggio finale siano a maggioranza italiana;
- alla assicurazione che le aziende nazionali del settore, di proprietà o a partecipazione pubblica, garantiscano procedure trasparenti per il reclutamento della forza lavoro impegnate per la realizzazione del programma.

Il ruolo delle aziende italiane

La partecipazione industriale italiana al programma è prevista in **11 miliardi di dollari** nelle sole fasi di sviluppo e produzione. La partecipazione dell'industria nazionale alle fasi di supporto logistico e di sviluppo successivo non sono ancora definite, mentre le attività svolte nel centro FACO/MRO&Upotranno offrire opportunità aggiuntive alla partecipazione dell'industria nazionale al programma pari a circa **1,5 miliardi di dollari**.

Tra le aziende italiane coinvolte si ricordano: **Alenia Aeronautica**, (che realizzerà il cassone alare del 100% dei velivoli destinati alle forze armate italiane e del 50% di quelli destinati a USA e Regno Unito). **Avio** (che avrà la responsabilità completa per lo sviluppo e la produzione del sistema di trasmissione e di parte della turbina del motore F136). **Galileo Avionica** (che ha ottenuto l'appalto per lo sviluppo e la realizzazione della cella "sotto vuoto" del sistema di controllo del tiro); **Elsag** (che è coinvolta nel settore dei sistemi informativi a supporto dello sviluppo prodotto e per la logistica). **Marconi Selenia Communications** (alla quale è affidata la costruzione dei sistemi radio di riserva). Le altre ditte italiane che hanno acquisito contratti ed impegni per il futuro sono **Aerea** (piloni di lancio dei missili), **Datamat**, **Gemelli**, **Logic**, **Selex communication**, **Marconi**, **Sirio Panel** (schermi e luci dell'abitacolo), **Mecaer**, **Moog**, **Oma**, **OtoMelara**, **Secondo Mona**, **Sicamb** (seggolino eiettabile), **Consorzio S3Log**, **Elettronica**, **Aermacchi** e **Vitrociset**.

Nel corso della già rammentata seduta del 1° febbraio 2012 presso la Commissione difesa è stato fornito il prospetto del **coinvolgimento delle aziende nazionali** nel programma JSF.

Atti di indirizzo riguardanti il programma JSF

Mercoledì 28 marzo 2012, l'Aula della Camera ha approvato le mozioni Gidoni ed altri n. **1-00861**, Porfidia ed altri **1-00862**, Moffa ed altri n. **1-00907** e Ruggia ed altri n. **1-00909**, nei rispettivi testi modificati, nonché le mozioni Misiti ed altri n. **1-00908**, Cicu ed altri n. **1-00920**, Paglia, Bosi, Verneti ed altri n. **1-00963** e la risoluzione Pezzotta ed altri n. **6-00105** sulla riduzione e razionalizzazione delle spese militari, con particolare riferimento al blocco del programma per la produzione e l'acquisto dei cacciabombardieri Joint Strike Fighter (JSF) F-35; è stata inoltre respinta la mozione Di Stanislao ed altri n. **1-00781** nel testo modificato, mentre la mozione Pezzotta, Sarubbi ed altri n. **1-00943** è stata ritirata dai presentatori.

Nel merito delle soprarichiamate mozioni, si segnala che, mentre la mozione n. **1-00781** (*nuova formulazione*), respinta dalla Camera, era finalizzata ad impegnare il Governo a rivedere drasticamente la partecipazione dell'Italia al programma per la produzione e l'acquisto dei 131 cacciabombardieri *Joint Strike Fighter* e a valutare la possibilità di uscire definitivamente dal programma e di utilizzare tali risorse per il rilancio dell'economia e il sostegno all'occupazione giovanile, le mozioni **1-00908**, **1-00909**, **1-00920** e **1-00943**, approvate dalla Camera impegnano, rispettivamente, il Governo a:

- confermare la riduzione della commessa per la produzione e l'acquisto dei cacciabombardieri, secondo quanto annunciato dal Ministro della difesa, e cioè procedere all'acquisto di 90 F-35 in luogo dei 131 inizialmente previsti dal programma (mozione n. **1-00908**, *Testo modificato nel corso della seduta*);
- mantenere aperta e costante nel tempo una valutazione trasparente, attraverso i previsti passaggi parlamentari, sulla partecipazione italiana al programma JSF, lasciando aperta la valutazione sul numero effettivo dei velivoli da acquisire, così come stanno facendo gli altri Paesi coinvolti nel progetto, in primis gli Stati Uniti, in modo da poter considerare nel tempo le esigenze del nostro strumento militare, lo stato di avanzamento del progetto e dei costi ad esso collegati (mozione n. **1-00909**, *Testo*

modificato nel corso della seduta);

- riconsiderare, così come stanno facendo gli altri Paesi coinvolti nel progetto Joint Strike Fighter, in primis gli Stati Uniti, il numero effettivo di velivoli da ordinare, subordinando le decisioni alle esigenze operative, allo stato di avanzamento del progetto stesso ed ai costi ad esso collegati (mozione n. [1-00920](#));

Le mozioni [1-00861](#), [1-00862](#), [1-00907](#) e [1-00963](#), approvate dalla Camera sono , invece, dirette a:

- confermare la partecipazione nazionale a tutti i più importanti programmi multinazionali di progettazione, sviluppo e produzione di armamenti suscettibili di avere ripercussioni occupazionali e ricadute tecnologiche sul nostro Paese, oltreché sul livello di operatività dello strumento militare italiano (mozione n. [1-00861](#), *Testo modificato nel corso della seduta*);
- procedere ad un ribilanciamento delle risorse destinate ai settori del personale, nell'esercizio degli investimenti, che persegua la sostenibilità delle spese militari e la disponibilità di capacità operative, rispondenti al dettato costituzionale ed alla politica estera italiana, oltre che alla vocazione del nostro Paese all'integrazione europea e al ruolo delle Forze armate nei contesti multinazionali e multidisciplinari. (mozione n. [1-00862](#), *Testo modificato nel corso della seduta*);
- assumere iniziative affinché qualsiasi nuovo programma di acquisizione e/o sviluppo, strategico per il Paese, veda il prioritario coinvolgimento dell'industria e dei lavoratori italiani, specie in quelle tecnologie e/o applicazioni dove è più alto il livello di sicurezza che il sistema Paese deve poter ottenere (mozione n. [1-00907](#), *Testo modificato nel corso della seduta*);
- presentare in Parlamento il progetto di revisione dello strumento militare italiano e con esso, il programma degli investimenti che ritiene si debbano realizzare, nel breve e nel medio periodo, per assicurare una più efficiente integrazione dello strumento militare italiano nel sistema di difesa euro-atlantica, anche con riferimento alla componente aerotattica ed a valutare, in questo quadro, come gli altri Paesi coinvolti nel progetto Joint Strike Fighter, il numero di F35 da acquisire, subordinato alle varie fasi di sviluppo del progetto, ai costi e alle esigenze operative, in linea con le disponibilità economiche del sistema di difesa italiano (mozione [1-00963](#)).

Per quanto riguarda, da ultimo, la risoluzione n. [6-00105](#), approvata anch'essa dalla Camera nel corso della seduta del 28 marzo, essa mira, tra l'altro, ad impegnare il Governo a subordinare qualunque decisione relativa all'assunzione di impegni per nuove acquisizioni nel settore dei sistemi d'arma, al processo di ridefinizione degli assetti organici, operativi e organizzativi dello strumento militare italiano;

Approfondimento: Il programma MUOS Mobile User Objective System

Il programma MUOS

La tematica riguardante l'installazione del sistema militare MUOS (*Mobile User Objective System*) presso la base militare di Niscemi è stata oggetto di attenzione sia a livello nazionale, sia a livello regionale, da parte dell'Assemblea regionale siciliana.

La Commissione difesa della Camera, nel corso della seduta dell'11 settembre 2012, ha svolto l'audizione informale di alcuni degli amministratori degli enti locali interessati dal progetto MUOS e di rappresentanti del Comitato no MUOS. Il medesimo giorno, presso la Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato sull'esposizione a possibili fattori patogeni, con particolare riferimento all'uso dell'uranio impoverito, si è svolta **l'audizione** del Sindaco del Comune di Vittoria, del Sindaco del Comune di Niscemi e di rappresentanti dei Comitati NO MUOS della Regione Sicilia.

Nel corso della **seduta** dell' **Assemblea regionale siciliana dell'8 gennaio 2013**, è stata approvata **la mozione n. 2** concernente "Iniziativa per impedire l'installazione del sistema militare MUOS presso la base militare di Niscemi" con la quale "si impegna il Governo della Regione e per esso l'assessore per la salute e l'assessore per il territorio e l'ambiente ad adottare ogni utile iniziativa finalizzata alla revoca delle autorizzazioni rilasciate per l'inizio dei lavori di realizzazione del sistema".

In data 6 ottobre 2012 la procura di Caltagirone ha disposto il **sequestro della stazione radio MUOS di Niscemi**. Il provvedimento è stato emesso dal GIP al termine delle indagini avviate nel corso del 2011.

Il **programma MUOS**, gestito dal Ministero della Difesa degli Stati Uniti, è un sistema di comunicazioni satellitari (SATCOM) ad altissima frequenza (UHF) ed a banda stretta composto da **quattro satelliti e quattro stazioni di terra**, una delle quali è in fase di realizzazione in Sicilia, nell'area del demanio militare di Niscemi, attualmente adibita a stazione radio in utilizzo alla Marina militare degli Stati Uniti.

Il programma M.U.O.S. è ancora nella sua fase di sviluppo e si prevede la **messa in orbita dei satelliti entro il 2015**.

Gli impianti di stazione a terra sono composti da tre trasmettitori parabolici basculanti dalle dimensioni di circa 20 metri ad altissima frequenza, 2 antenne elicoidali UHF per un totale di circa 2.059 mq di cementificazione.

Ad oggi risultano realizzate tre stazioni da terra, installate in Virginia, nelle isole Hawaii ed in Australia.

Il programma integrerà forze navali, aeree e terrestri in movimento in qualsiasi parte del mondo, tra cui i droni (aerei senza pilota) ed ha l'obiettivo di rimpiazzare l'attuale sistema satellitare UFO. In particolare, il programma collegherà tra loro i Centri di Comando e Controllo delle forze armate Usa, i centri logistici e gli oltre 18.000 terminali militari radio esistenti, i gruppi operativi in combattimento, i missili Cruise i Global Hawk ecc.. .

Il programma MUOS è stato affidato nel 2002 alla **Lockheed Martin**. In qualità di *prime contractor*, la controllata **Lockheed Martin Space Systems di Sunnyvale** (California) ha il compito di progettare e realizzare quasi tutte le componenti e le apparecchiature dei sistemi terrestri e satellitari. Le altre società che operano nel settore degli armamenti coinvolte nel

progetto MUOS sono la **General Dynamics C4 Systems** (Scottsdale, Arizona), chiamata ad installare le antenne satellitari e a curare il collegamento tra i quattro distinti segmenti terrestri; la **Boeing Defense Space and Security** (California), per la messa in funzione e la verifica di compatibilità del sistema; la **Harris Corporation** (Melbourne, Florida) per la fornitura della rete dei riflettori; la filiale texana della svedese **Ericsson** per la costruzione di alcune porzioni del segmento integrato terrestre.

La spesa complessiva del programma MUOS, secondo quanto riportato in alcuni documenti ufficiali, ammonta 3,26 miliardi di dollari, ma il *Government Accountability Office* (GAO), agenzia indipendente che supporta il Congresso USA nel monitoraggio dell'azione del governo federale e delle sue spese, in un report del marzo 2011 sui sistemi d'arma in via di acquisizione dal Pentagono ha stimato un costo finale non inferiore ai 6 miliardi e 830 milioni di dollari.

Attività di sindacato ispettivo

Nel corso della legislatura sono stati presentati numerosi atti di sindacato ispettivo riguardanti l'installazione, in prossimità del comune di Niscemi, di una delle quattro stazioni da terra che compongono il programma MUOS.

Tali atti fanno riferimento, in particolare, alle preoccupazioni manifestate dalle popolazioni locali per le eventuali conseguenze sulla salute e sull'impatto ambientale derivanti dalla realizzazione del progetto in esame e, più in generale, sulla pericolosità del progetto.

Al riguardo, il Governo, in risposta all'interrogazione n. **5-01156**, ha osservato che "prima dell'avvio operativo del sistema, saranno effettuate le opportune verifiche da parte di un'apposita commissione di collaudo che provvederà anche a comparare le effettive emissioni elettromagnetiche con quelle previste dallo studio di progetto, verificando la compatibilità del sistema con le leggi nazionali ed, eventualmente, con le apparecchiature già operanti in sito".

Successivamente, in risposta all'interrogazione n. **5-02627**, il Governo ha reso noto che "su espressa sollecitazione del Presidente della Regione siciliana, è stato confermato l'impegno della Difesa a garantire che l'operatività degli apparati militari non provochi danni alla salute e/o all'ambiente circostante, vigilando costantemente sull'applicazione delle norme e delle procedure previste dalle leggi e dai regolamenti vigenti". Successivamente, in risposta all'interrogazione n. 4- 13039, il Governo ha rilevato che "la regione Sicilia ha acquisito, nel febbraio 2011, un parere del dipartimento d'ingegneria elettronica e delle telecomunicazioni della facoltà di Ingegneria di Palermo che ha precisato che il sistema di trasmissione Mobile user objective system non comporta condizioni di rischio per la salute dell'uomo. In data 28 giugno 2011, la regione Sicilia, per il tramite dell'assessorato del territorio, ha autorizzato la realizzazione degli interventi".

Approfondimento: Pareri parlamentari sui programmi d'arma dalla X alla XV legislatura (1987-2008)

Di seguito sono indicati i programmi terrestri, navali, aerei ed interforze, esaminati dalla Commissione Difesa della Camera nel corso della X, XI, XII, XIII, XIV e XV legislatura.

I programmi esaminati nel corso della XVI legislatura formano oggetto dell'approfondimento "Pareri parlamentari sui programmi d'arma nella XVI legislatura".

- Programma di acquisizione della blindo armata *Centauro*.
Relatore: Mario Mario Tassone.
Esaminato dal Comitato permanente per i pareri ed i sistemi d'arma nelle sedute del 31 gennaio 1989, 7 e 14 febbraio 1989. Esaminato dalla Commissione nella seduta del 16 febbraio 1989 - Parere favorevole.
- Programma di acquisizione del sistema missilistico *Sky-guard-Aspide*.
Relatore: Mario Mario Tassone
Esaminato dal Comitato permanente per i pareri ed i sistemi d'arma nella seduta del 16 febbraio 1989. Esaminato dalla Commissione nella seduta del 28 marzo 1989 - Parere favorevole
- Programma di ammodernamento del sistema di identificazione amico-nemico.
Esaminato dal Comitato permanente per i pareri ed i sistemi d'arma nella seduta del 14 marzo 1989 - Ritirato.
- Programma di acquisizione del sistema di identificazione *NIS (NATO identification system)*.
Esaminato dal Comitato permanente per i pareri ed i sistemi d'arma nella seduta del 4 maggio 1989 - Parere non espresso.
- *Programmi esaminati congiuntamente dal Comitato permanente per i pareri ed i sistemi d'arma nella seduta del 28 giugno 1989 - Ritirati.*
 - Programma A/R marina militare (costruzione unità navale minore ausiliaria per centro addestramento antimine).
 - Programma A/R aeronautica militare (rifornimento in volo *F-104*).
 - Programma A/R aeronautica militare (sistemi per la goniometria di radioemissioni da ponti radio).
 - Programma A/R aeronautica militare (versione *Combi* per due *B-0707 Tanker*).
 - Programma di ricerca e sviluppo di un sistema elettroacustico per il progetto del sommergibile anni '90.
 - Programma A/R aeronautica militare (infrastrutture programma *AM-X*).
 - Programma contrattuale concernente lo sviluppo di una famiglia di sistemi missilistici antiaerei futuri *FSAF*.
 - Programma A/R aeronautica militare (integrazione dei sistemi radar tridimensionali a medio raggio *MRCS-403*).
 - Programma A/R aeronautica militare (acquisizione del *Modular stand of weapon*).
- Programma di ammodernamento (annuale) n. SMA 5 relativo a "Infrastrutture programma *AM-X*".
Relatore: Paolo Pietro Caccia
Seduta del 19 ottobre 1989 – Parere favorevole
- Programma *SMM/SME/USG 01/89/I* sviluppo di una famiglia di sistemi missilistici antiaerei futuri (*FSAF*).
Relatore: Paolo Pietro Caccia
Seduta del 19 ottobre 1989 – Parere favorevole
- Programma di ammodernamento (annuale) n. SMA 1 inteso al conferimento della capacità di rifornimento in volo dei velivoli *F104-S*.
Relatore: Michelangelo Agrusti

- Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole*
- Programma di ammodernamento (annuale) n. SMA 8 relativo al conferimento di un'adeguata flessibilità di carico (passeggeri e/o materiali) a 2 velivoli cisterna *B-707*.
Relatore: Michelangelo Agrusti
Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole
 - Programma di ricerca e sviluppo di un sistema elettroacustico per il progetto del sommergibile anni '90.
Relatore: Gastone Savio
Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole
 - Programma di ammodernamento (annuale) n. SMA 6 relativo all'acquisizione delle componenti telecomunicazioni, supporto logistico e mezzi per la movimentazione dei sistemi radar a medio raggio *MRCS-403*.
Relatore: Mario Tassone
Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole
 - Programma di ammodernamento (pluriennale) n. SMA 7 relativo alla definizione, sviluppo e produzione del sistema d'arma *Modular stand of weapon (MSOW)*.
Relatore: Mario Tassone
Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole
 - Programma per la costruzione di una unità navale minore ausiliaria per il supporto logistico mobile alle unità di contromisure mine e per le attività del centro addestramento per la guerra di mine (*Maricentromine*).
Relatore: Guido Alberini
Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole
 - Programma di ammodernamento (pluriennale) n. SMA 9 relativo all'acquisizione di n. 3 sistemi per l'intercettazione, l'analisi e la goniometria di radioemissioni da ponti radio.
Relatore: Zanone
Seduta del 25 ottobre 1989 – Parere favorevole
 - Programma di A/R pluriennale n. SMM 004/90 L relativo allo sviluppo, assieme a Stati Uniti d'America e Spagna, di una versione dotata di radar del velivolo *Harrier II AV-8 B*, alla acquisizione di due velivoli da addestramento biposto *Harrier II TAV-8 B* ed alla successiva acquisizione di 16 velivoli *Harrier II AV-8 B Plus*.
Relatore: Paolo Pietro Caccia
Seduta del 22 maggio 1990 – Parere favorevole
 - Programma di ammodernamento pluriennale n. SME/01 A2 101/L relativo all'acquisizione di armi individuali cal. 5,56.
Relatore: Gastone Savio
Sedute del 17 e 25 luglio 1990 – Parere favorevole
 - Programma di ammodernamento pluriennale n. SMM/003 90/I relativo all'acquisizione di una "Nave scuola".
Relatore: Guido Alberini
Seduta del 25 luglio 1990 – Parere favorevole
 - Programma di ammodernamento (pluriennale) SMA n. 26 relativo allo sviluppo di un apparato *MIDS* (sistema multifunzionale di distribuzione delle informazioni in campo tattico).
Relatore: Giuseppe Pisanu
Sedute del 5 marzo, 6 marzo, 10 luglio 1991 e 18 luglio 1991 – Parere favorevole
 - Programma di acquisizione (SMM 005/91-1) di due cacciamine classe *Lerici*.
Relatore: Paolo Pietro Caccia
Sedute del 3 e 23 luglio 1991 – Parere favorevole
 - Programma di A/R pluriennale n. SME/03B1203/N relativo all'acquisizione di un carro di seconda generazione (*Ariete*).
Relatore: Giovanni Rivera

- Seduta del 24 settembre 1991 – Parere favorevole*
- Programma di ammodernamento pluriennale n. SME/002, relativo all'acquisizione del sistema lanciarazzi leggero *FIROS/30*.
Relatore: Costa Raffaele.
- Sedute del 1° ottobre e 7 novembre 1991 – Parere favorevole*
- Programma di acquisizione di una nuova unità rifornitrice di squadra.
Relatore: Paolo Pietro Caccia
- Sedute del 17 e 24 settembre, e 5 novembre 1992 – Parere favorevole*
- Programma di ricerca e sviluppo pluriennale del sistema missilistico contro carro *POLYPHEME* (SME001/90).
Relatore: Mario Tassone
- Seduta del 24 settembre 1992 e 16 febbraio 1993 – Parere favorevole*
- Programma di ammodernamento pluriennale SME 002/92 relativo all'acquisizione di un sistema contro carro, a corta gittata, del tipo denominato *Panzerfaust 3*.
Relatore: Salvatore Meleleo
- Seduta del 24 settembre 1992 e 6 febbraio 1993 – Parere favorevole*
- Programma di ammodernamento della marina per lo sviluppo di una unità navale (SMM 4/93) e per la produzione dell'elicottero EH-101 (SMM 5/93).
Relatore: Paolo Pietro Caccia
- Seduta del 29 giugno 1993 – Parere favorevole con una condizione*
- Programma di A/R dell'Aeronautica militare relativo all'acquisizione in leasing di n. 24 velivoli Tornado ADV dal Governo del Regno Unito
Relatore: Gastone Savio
- Seduta del 13 gennaio 1994 – Parere favorevole*
- Programma pluriennale di ammodernamento/rinnovamento dell'Aeronautica militare SMA-2/94 relativo all'approntamento di un sistema di comando e controllo mobile (C2M).
Relatore: Riccardo Fragrassi
- Seduta del 20 luglio 1994 – Parere favorevole*
- Programma di ricerca e di sviluppo n. SMM/004/95 recante "Studio di definizione di un sistema di propulsione per siluro pesante
Relatore: Alberto Di Luca
- Seduta del 29 giugno 1995 – Parere favorevole*
- Programma SMA 40/95 concernente l'acquisizione di un sistema avanzato di ricognizione per il velivolo AM-X
Relatore: Guido Baldo Baldi
- Seduta del 10 ottobre 1995 – Parere favorevole*
- Programma SME/005 concernente l'acquisizione di 150 veicoli corazzati
Relatore: Paolo Romani
- Seduta del 10 ottobre 1995 – Parere favorevole con osservazioni*
- Programma SMA 43/95 relativo all'acquisizione di 20 sistemi contraerei a bassa e bassissima quota
Relatore: Guido Baldo Baldi
- Seduta del 10 ottobre 1995 – Parere favorevole con osservazione e una condizione*
- Programma SMA 46/95 concernente l'acquisizione di 4 velivoli C-130H
Relatore: Guido Baldo Baldi
- Seduta del 10 ottobre 1995 – Diniego di espressione del parere*
- Programma SMA 47/95 concernente l'acquisizione del supporto operativo agli apparati di guerra elettronica
Relatore: Guido Baldo Baldi
- Seduta del 10 ottobre 1995 – Parere favorevole*
- Programma SME/258 concernente l'acquisizione di 250 veicoli blindati PUMA 4x4

- Relatore: Paolo Romani
Seduta del 10 ottobre 1995 – Parere favorevole con osservazioni
- Programma di A/R pluriennale n. SMM004/96 "Cooperazione internazionale con la Germania per la costruzione di sommergibili di nuova generazione"
Relatore: Ottavio Navarra
Seduta del 10 ottobre 1995 – Parere favorevole
 - Programma di investimento USG/SME/SMM/1/95-I "Programma FSAF Fase 2"
Relatore: Alberto Di Luca
Seduta dell'11 ottobre 1995– Parere favorevole
 - Programma di A/R pluriennale SMM 006/96 "Sviluppo e produzione iniziale di un sistema missilistico superficie aria a medio raggio navale" (PAAMS)
Relatore: Vincenzo Bianchi
Seduta del 10 gennaio 1996– Parere favorevole
 - Programma di ricerca e sviluppo pluriennale USG 001/96 relativo ad un sistema missilistico di difesa aerea a medio raggio (MEADS) con capacità antimissile balistico, limitatamente alla fase di definizione e validazione
Relatore: Giovanni Mastrangelo
Seduta del 21 febbraio 1996– Parere favorevole con osservazioni
 - Programma pluriennale di R/S SME 108 relativo alla realizzazione di un veicolo blindato ruotato di derivazione "CENTAURO".
Relatore: Pietro Giannattasio
Seduta del 2 luglio 1996 – Parere favorevole con condizione
 - Programma pluriennale SME 106 di ammodernamento e rinnovamento dell'esercito relativo all'acquisizione di quattrocento "PUMA 6x6"
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 2 agosto 1996 – Parere favorevole con osservazione
 - Programma pluriennale SMA 6/96 di ammodernamento e rinnovamento dell'Aeronautica militare relativo all'acquisizione di n. 18 velivoli G-130J, del relativo supporto logistico iniziale e di un centro per l'addestramento
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta dell'11 febbraio 1997– Parere favorevole
 - Programma pluriennale SME 115 di ammodernamento e rinnovamento dell'Esercito relativo alla trasformazione di n. 15 elicotteri A-129 della versione base "specializzata contro carro" a quella da combattimento
Relatore: Giuseppe Aleffi
Seduta del 11 febbraio 1997– Parere favorevole
 - Programma pluriennale A/R SMM 003/97 relativo all'acquisizione di n. 4 pattugliatori (1 serie)
Relatore: Gino Settimi
Seduta del 7 maggio 1997– Parere favorevole
 - Programma annuale di A/R n. SMM 29/97 relativo allo sviluppo e alla realizzazione prototipica di un radar di scoperta di superficie per impiego su unità navali
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 2 luglio 1997 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R SMA n. 1/97 relativo all'adeguamento delle capacità ELINT (Electronic Intelligence) dell'Aeronautica militare
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta dell'11 settembre 1997 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R SME 24/97 relativo all'acquisizione di n. 35 mortai rigati da 120 millimetri
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta dell'11 settembre 1997 – Parere favorevole con una condizione

- Programma pluriennale di A/R SME 35/97, in cooperazione internazionale con Francia e Germania, relativo alla realizzazione di un sistema missilistico a lunga gittata, con guida a fibra ottica, denominato "Polipheme". Dimostrazione della fattibilità tecnologica del sistema d'arma.
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 11 settembre 1997 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R SMM 20/97 relativo all'acquisizione di n. 200 siluri MU-90 e relativo supporto logistico
Relatore: Piero Ruzzante
Seduta del 1° ottobre 1997 – Parere favorevole con osservazioni
- Programma pluriennale di A/R n. SMA 2/97 relativo all'industrializzazione, produzione e supporto logistico iniziale di 121 velivoli EF2000
Relatore: Elvio Ruffino
Seduta del 9 dicembre 1997 – Parere favorevole con osservazioni
- Programma annuale di A/R SME/037/97 relativo a n. 1700 fucili calibro 12 m. ad anima liscia
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 15 gennaio 1998 – Parere favorevole
- Programma pluriennale A/R SMM 001/98 relativo all'acquisizione di n. 1 "Unità maggiore"
Relatore: Elvio Ruffino
Seduta del 19 febbraio 1998– Parere favorevole con osservazione
- Programma annuale di A/R n. SME 006/98 relativo a n. 10.000 (O.A. 112/97) giubbetti antiproiettile Mod "Corazza 2B"
Relatore: Mario Gatto
Seduta del 12 maggio 1998 – Parere favorevole
- Programma annuale di A/R n. SMM/006/98 relativo all'acquisizione di una Unità SIGINT (Signal Intelligence)
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 13 maggio 1998 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R SMM/023/98 relativo al progetto di ammodernamento nel dispositivo di sorveglianza costiera, sviluppo e realizzazione del primo sistema
Relatore: Mario Gatto
Seduta del 10 giugno 1998 – Parere favorevole
- Programma pluriennale SME 066/98: acquisizione di 70 obici semoventi PZH 2000 con bocca da fuoco di calibro 155/52.
Relatore: Gianfranco Saraca
Seduta del 28 luglio 1998 - Parere favorevole
- Programma pluriennale R/S SME 035/98: partecipazione fase di EMD (Engineering and Manufacturing Development) di un obice ultraleggero da 155 mm.
Relatore: Antonio Rizzo
Seduta del 28 luglio 1998 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R SMM 033/98 relativo allo sviluppo e realizzazione prototipica di un sonar per ausilio alla navigazione.
Relatore: Maria Celeste Nardini
Seduta del 28 luglio 1998 – Parere favorevole con osservazioni
- Programma pluriennale di A/R SME 030/98 relativo all'approvvigionamento di n. 698 msl., 194 *gripstock* ed apparecchiature addestrative e logistiche del sistema missilistico c/a di autodifesa STINGER "Riprogrammabile" (RMP).
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 29 luglio 1998 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di R/S SME 008/98 per la fase di sviluppo ingegneristico e

- preproduzione (EMD) del nuovo razzo GMLRS a gittata e potenza incrementata per il sistema MLRS
 Relatore: Gianfranco Saraca
Seduta del 16 settembre 1998 – Parere favorevole con osservazioni
- Programma pluriennale di R/S n. USG/02/98 relativo allo studio di fattibilità concernente un sistema in grado di fondere e processare in tempo reale dati ed immagini ottenuti tramite sensori imbarcati e non
 Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 16 settembre 1998 – Parere favorevole con osservazioni
 - Programma pluriennale di A/R n. SME 54/98 relativo all'acquisizione di n. 200 VCC "DARDO"
 Relatore: Piero Ruzzante
Seduta del 23 settembre 1998 – Parere favorevole con una condizione
 - Programma di ricerca e sviluppo n. SGD/004-98 relativo al "Joint Strike Fighter" (JSF), partecipazione alla fase di "Concept Demonstration Phase (CDP)".
 Relatore: Elvio Ruffino
Seduta del 9 dicembre 1998 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale SGD/05-98 per la fase di definizione del *Maritime Patrol Aircraft* (MPA).
 Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 10 febbraio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale 5/98 per l'aggiornamento del sistema d'arma HARM (AGM-88B).
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 10 febbraio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale 6/98 relativo allo sviluppo del sistema d'arma IRIS-T
 Relatore: Gino Settimi
Seduta del 10 febbraio 1999 – Parere favorevole
 - Programma annuale di A/R n. SME/52/99 relativo all'acquisizione di 10.000 giubbetti antiproiettile Mod. "AP98"
 Relatore: Pietro Giannattasio
Seduta del 24 febbraio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SME/53/99 relativo all'acquisizione di 480 visori IR per la visione notturna a medio raggio.
 Relatore: Marcello Basso
Seduta del 24 febbraio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SME/55/99 relativo alla trasformazione di elicotteri a scopo di combattimento.
 Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 4 maggio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SMM/024/99 relativo all'acquisizione del sistema d'arma antisommersibile MILAS.
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 4 maggio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SMM/030/99 relativo all'ammodernamento dei mezzi corazzati del Raggruppamento Anfibia San Marco (GRUPANF).
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 27 maggio 1999 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SMA/2/99 relativo all'acquisizione di n. 20 sistemi di artiglieria c/a e n. 20 sistemi missilistici "Man Portable".
 Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 1 giugno 1999 – Parere favorevole con osservazioni

- Programma pluriennale di A/R n. SMM/035/99 relativo Progetto di ammodernamento del dispositivo di sorveglianza costiera, primo sistema prototipico.
Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 1 giugno 1999 – Parere favorevole
- Programma pluriennale SMA/1/99 relativo all'acquisizione di 200 Stand off Weapon (Storm Shadow), quale esigenza minimale a fronte di una esigenza operativa di 285 unità per i velivoli d'attacco Tornado e per il ruolo secondario dell'E.F.-2000, e delle relative stazioni di pianificazione delle missioni operative.
Relatore: Elvio Ruffino
Seduta del 2 giugno 1999 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SMA/4/99 relativi all'acquisizione di materiale per il riconoscimento (Explosive Ordnance Reconnaissance EOR) e la neutralizzazione degli ordigni inesplosi (Explosive Ordnance Disposal EOD).
Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 21 luglio 1999 - Parere favorevole
- Programma pluriennale R/S SME-58/99 per la realizzazione di un dimostratore tecnologico di un nuovo dispositivo di controllo del fuoco per il sistema d'arma MLRS (Multiple Launcher Rocket System) per il munizionamento guidato G-MLRS in fase di sviluppo
Relatore: Gianfranco Saraca
Seduta del 28 settembre 1999 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SMA 13/99 relativo all'acquisizione potenziamento di stazioni di pianificazione missione (MPS) velivoli vari
Relatore: Roberto Lavagnini
Seduta del 28 settembre 1999 - Parere favorevole
- Programma annuale di A/R n. SMA 10/99 relativo a HH3F – Adeguamento configurazione.
Relatore: Gino Settimi
Seduta del 28 settembre 1999 - Parere favorevole
- Programma annuale di A/R n. SMA 14/99 relativo all'acquisizione di apparati CRASH BEACON (rilevatore di posizione)
Relatore: Antonio Rizzo
Seduta del 5 ottobre 1999 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SMA 9/99 relativo all'aggiornamento della configurazione e dell'ammodernamento di mezza vita dei velivoli MB 339.
Relatore: Marcello Basso
Seduta del 5 ottobre 1999 - Parere favorevole
- Programma di A/R n. SMA 11/99 relativo al velivolo Tornado. Programma di ammodernamento di mezza vita (" MID LIFE UPDATE " – MLU)
Relatore: Domenico Romano Carratelli
Seduta del 5 ottobre 1999 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SMA 5/99 relativo al velivolo AM-X supporto tecnico all'esercizio di n. 76 velivoli (IN SERVICE SUPPORT-ISS).
Relatore: Ugo Malagnino
Seduta del 5 ottobre 1999 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SMA 7/99 relativo all'adeguamento operativo dei velivoli TANKER B707 TT.
Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 5 ottobre 1999 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SME/069/99 relativo all'acquisizione di una sezione (n. 8 velivoli) DRONE a lunga portata MIRACH 150.
Relatore: Gino Settimi

- Seduta del 17 novembre 1999 - Parere favorevole*
- Programma pluriennale di A/R n. SME/070/99 relativo all'acquisizione di una sezione (n. 8 velivoli) Mini RPV (Remotely Piloted Vehicles) MIRACH 26.
Relatore: Gino Settimi
 - Seduta del 17 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma annuale di A/R n. SME/74/99 relativo all'acquisizione di 2.100 lanciagranate da 40 mm.
Relatore: Antonio Rizzo
 - Seduta del 17 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma annuale di A/R n. SME/75/99 relativo all'acquisizione di 30.000 giubbetti antiproiettile "AP 98".
Relatore: Roberto Lavagnini
 - Seduta del 17 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma annuale di A/R n. SME/76/99 relativo all'acquisizione di 24 mortai da 120 mm. Con canna rigata.
Relatore: Roberto Lavagnini
 - Seduta del 18 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma pluriennale di A/R n. SMA/15/99 relativo all'acquisizione e all'integrazione sui velivoli d'attacco dell'aeronautica militare dei seguenti sistemi di guida per armamento di precisione.
Relatore: Giuseppe Molinari
 - *Seduta del 18 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma pluriennale di A/R n. SME/072/99 relativo all'acquisizione di 125 visori IR per la visione notturna a lungo raggio.
Relatore: Marcello Basso
 - Seduta del 18 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma annuale di A/R n. SME/74/99 relativo all'acquisizione di 2.100 lanciagranate da 40 mm.
Relatore: Antonio Rizzo
 - Seduta del 17 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma annuale di A/R n. SME/75/99 relativo all'acquisizione di 30.000 giubbetti antiproiettile "AP 98".
Relatore: Roberto Lavagnini
 - Seduta del 17 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma annuale di A/R n. SME/76/99 relativo all'acquisizione di 24 mortai da 120 mm. Con canna rigata.
Relatore: Roberto Lavagnini
 - Seduta del 18 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma pluriennale di A/R n. SMA/15/99 relativo all'acquisizione e all'integrazione sui velivoli d'attacco dell'aeronautica militare dei dell'aeronautica militare dei seguenti sistemi di guida per armamento di precisione.
Relatore: Giuseppe Molinari
 - Seduta del 18 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma pluriennale di A/R n. SMM 036/99 relativo all'acquisizione di n. 2 fregate di difesa aerea di nuova generazione.
Relatore: Gino Settimi
 - Seduta del 30 novembre 1999 - Parere favorevole*
 - Programma pluriennale di A/R n. SME 071/99 relativo all'acquisizione di n. 18 veicoli da ricognizione NBC (n. 16 per il reggimento difesa NBC e n. 2 costituenti scorta)
Relatore: Giuseppe Molinari
 - Seduta del 14 dicembre 1999 - Parere favorevole con condizioni*
 - Programma pluriennale di R/S n. SME 001/2000 relativo alla realizzazione di una

- "interfaccia di dati digitali" – LLAPI/FAST (Low Level Air Picture Interface).
 Relatore: Maurizio Migliavacca
Seduta del 2 febbraio 2000 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SGD 01/2000 relativo alla partecipazione nazionale alla fase di completamento dello sviluppo e industrializzazione del "Sistema di distribuzione multifunzionale delle informazioni – terminale di basso volume" – "Multifunctional information distribution system – low volume terminal"
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 5 aprile 2000 - Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SGD 004/2000 relativo alle fasi di industrializzazione (Production Investment – PI), produzione (Production – P) e supporto in servizio iniziale (Initial In Service Support – IISS) dell'elicottero NH-90
 Relatore: Elvio Ruffino
Seduta del 24 maggio 2000 - Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R. n. SMA 02/2000 relativo all'ammodernamento della flotta AM-X
 Relatore: Piero Ruzzante
Seduta del 7 giugno 2000 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di R/S numero SGD 006/2000 relativo alla fase di definizione e validazione del sistema missilistico superficie-aria " Memorandum Extended Air Defense System (MEADS) " – Estensione triennale (Risk Reduction Effort, RRE)
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 12 settembre 2000 – Parere favorevole
 - Programma annuale di A/R n. SMA 03/2000 relativo all'acquisizione di n. 300 kits a guida laser "LIZARD" per allestimento bombe MK-82
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 26 settembre 2000 - Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SME/011/00 relativo all'acquisizione di n. 80 mortai calibro 120 millimetri rigati
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta del 26 settembre 2000 - Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SME/015/00 relativo all'acquisizione di n. 2000 missili c/c "F2A", attivi, lanciabili da posti tiro "MILAN" attualmente in servizio
 Relatore: Pietro Ruzzante
Seduta del 26 settembre 2000 - Parere favorevole.
 - Programma pluriennale di R/S n. SMM 021/01 relativo allo sviluppo di un siluro pesante di nuova generazione
 Relatore: Pietro Ruzzante
Seduta del 26 settembre 2000 - Parere favorevole.
 - Programma pluriennale di A/R n. SMA 024/2000 relativo all'incremento delle capacità di aviorifornimento e trasporto strategico tramite l'acquisizione di 4 velivoli aerorifornitori multiruolo
 Relatore: Pietro Ruzzante
Seduta del 2 novembre 2000 - Parere favorevole con osservazioni.
 - Programma pluriennale di R/S n. SGD 02/2000 relativo al completamento della definizione e dello sviluppo di un sistema di identificazione militare, compatibile con le esigenze del controllo del traffico aereo civile, già iniziato in un contesto di cooperazione internazionale quale programma NGIFF (New Generation Identification Friend or Foe – Identificazione Amico o Nemico di Nuova Generazione).
 Relatore: Giuseppe Molinari
Seduta dell'11 gennaio 2001 - Parere favorevole.
 - Programma pluriennale di R/S n. SMD 001/2000 relativo alla realizzazione di un

dimostratore radar di sorveglianza del territorio SOSTAR-X (Stand-Off Surveillance Target Acquisition Radar).

Relatore: Pietro Ruzzante

Seduta del 16 gennaio 2001 - Parere favorevole.

- Programma pluriennale di R/S numero SMD 001/2001 relativo alla sorveglianza del campo di battaglia, denominato Coalition Aerial Surveillance and Reconnaissance (CAESAR). *Annunciato il 7 marzo 2001 - parere non espresso.*
- Programma pluriennale di RS/AR 16/2001 relativo allo sviluppo e alla produzione del missile aria-aria «Meteor».
Relatore: Pierfrancesco Emilio Romano Gamba
Seduta del 1° agosto 2001 - Parere favorevole.
- Programma pluriennale di A/R SMA n. 12/01 relativo alla realizzazione di un sistema nazionale di gestione automatizzata delle attività di Comando e controllo delle operazioni aeree definito Sistema di Comando e Controllo dell'A.M. (SICCAM).
Relatore: Giuseppe Fallica
Seduta del 26 settembre 2001 - Parere favorevole.
- Programma annuale di A/R n. 006/2001, relativo all'acquisizione di n. 350 mortai leggeri cal. 60 millimetri.
Relatore: Giuseppe Geraci
Seduta del 9 ottobre 2001 - Parere favorevole.
- Programma pluriennale di A/R n. SME 11/2001, relativo alla produzione di terminali MIDS-LVT.
Relatore: Ciro ALFANO
Seduta del 9 ottobre 2001 - Parere favorevole.
- Programma pluriennale di R/S e A/R SME 002/2001, relativo alla fase di sviluppo e produzione per il sistema di controllo del fuoco EFCS (European Fire Control System), per il sistema d'arma MLRS (Multiple Launch Rocket System).
Relatore: Guido MILANESE
Seduta del 17 ottobre 2001 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di R/S SME 003/2001, relativo alla fase di sviluppo per un congegno di autodistruzione SDF (Self Destruct Fuze), per il submunizionamento del sistema d'arma MLRS (Multiple Launch Rocket System).
Relatore: Giorgio CONTE
Seduta del 17 ottobre 2001 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R SME 009/2001, relativo all'acquisizione di n. 40 posti comando moduli di ingaggio per le unità contro aerei (c/a), convenzionali e missilistiche, a cortissima portata (V/SHORAD).
Relatore: Silvana PISA
Seduta del 7 novembre 2001 - Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R SME 012/2001, relativo all'acquisizione di veicoli ad alta mobilità nel numero di 12 del tipo BV 206 della medesima tipologia di quelli già in servizio nella forza armata e nel numero di 189 del tipo BV 206 S/7 ad alta mobilità e dotati di protezione balistica, in varie configurazioni, per le unità specializzate di fanteria alpina.
Relatore: Paolo SANTULLI
Seduta del 13 novembre 2001 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SMM 01/2002 relativo all'acquisizione di dieci Fregate di nuova generazione.
Relatore: Pierfrancesco Emilio Romano GAMBÀ
Seduta del 10 aprile 2002 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R n. SME 21/2001 relativo all'acquisizione di una batteria DRONE CL 289 dalle Forze armate tedesche.

- Relatore: Luigi RAMPONI
Seduta del 22 aprile 2002 – Parere favorevole
- Programma pluriennale di A/R numero SME 22/2001 relativo all'acquisizione di 4 sistemi radar eliportati CRESO NATO
Relatore: Giuseppe TARANTINO
Seduta del 9 maggio 2002 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/02 relativo al sistema satellitare di osservazione della terra COSMO-Skymed/Pleiades.
Relatore: Luigi RAMPONI
Seduta del 3 giugno 2002 - Parere favorevole
 - Programma pluriennale di R/S n. SMA 002/2002 relativo allo sviluppo del velivolo Joint Strike Fighter-JSF.
Relatore: Massimo OSTILLIO
Seduta del 4 giugno 2002 - Parere favorevole con osservazione
 - Programma pluriennale di R/S SME 002/2002 relativo alla realizzazione di prototipi del sistema "Combattente 2000"
Relatore: Ciro ALFANO
Seduta del 26 giugno 2002 - Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R n. SMD 03/2002 relativo alla acquisizione di una "componente di sorveglianza elettronica aerotrasportata"
Annunciato il 19 settembre 2002 - parere non espresso.
 - Programma pluriennale di A/R SMA 001/2003 relativi all'acquisizione di 444 missili aria/aria IRIS-T per il velivolo EF 2000.
Relatore: Luigi RAMPONI
Seduta del 4 giugno 2003 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R SME/017/2003 relativo all'acquisizione di n. 1.150 veicoli tattici leggeri multiruolo con kit di protezione
Relatore: Gregorio FONTANA
Seduta del 2 ottobre 2003 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di A/R SME/SMM 11/2003 relativo alla produzione di serie dei sistemi missilistici FSAF (Famiglia Superficie-Aria Futuri), costituiti dal sistema terrestre SAMP/T e dal sistema navale SAAM/It.
Relatore: Giuseppe COSSIGA
Seduta del 14 ottobre 2003 – Parere favorevole con condizioni
 - Programma pluriennale di A/R SME n. 04/2003, relativo all'acquisizione di cinquanta sistemi di comando, controllo e navigazione (SICCONA) per i veicoli da combattimento (Ariete, Dardo, Centauro, VBC 8X8, Puma 6X6 e 4X4) di cui undici prototipi.
Relatore: Giorgio CONTE
Seduta del 15 ottobre 2003 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di R/S n. SMA 01/2004, relativo alla fase di Disegno e Sviluppo (Design and Development D&D) del sistema missilistico denominato Medium Extended-Air Defence System (MEADS) realizzato in cooperazione internazionale
Relatore: Luigi RAMPONI
Sedute del 27 e del 29 luglio 2004 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di R/S n. SGD 02/2004, relativo a Sviluppo del New Generation IFF (NGIFF) attraverso prove di interoperabilità tra gli apparati IFF modo 5/S italiano e USA, e sviluppo di un prototipo di "Battlefield Target Identification Device" (BTID) per l'identificazione "amico-nemico" da installare su piattaforme veicolari terrestri
Relatore: Filippo ASCIERTO
Sedute del 29 luglio e del 23 settembre 2004 – Parere favorevole
 - Programma pluriennale di R/S n. SGD 01/2004, relativo alla Migrazione verso la tecnologia JTRS (Joint Tactical Radio System) dei terminali del sistema MIDS-LVT

(Multifunctional Information Distribution System " Low Volume Terminal")

Relatore: Roberto LAVAGNINI

Sedute del 29 luglio e del 23 settembre 2004 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di R/S n. SME/SMM 01/2004, relativo alla fase di Sviluppo ed industrializzazione del munizionamento di nuova generazione per l'incremento della gittata e della precisione delle artiglierie sulle unità navali (127 mm.) e terrestri (155 mm.) Step 2 "extended range" (Programma Vulcano)

Relatore: Giuseppe TARANTINO

Sedute del 29 luglio e del 23 settembre 2004 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di R/S n. SGD 03/2005, relativo alla realizzazione di un dimostratore tecnologico-funzionale di veicolo «pioniere» del Genio, parte della componente ruotata del più ampio «Sistema da combattimento futuro del Genio» dell'Esercito italiano

Relatore: Giorgio GALVAGNO

Seduta del 23 giugno 2005 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di R/S n. SGD 01/2005, relativo alla sorveglianza del campo di battaglia denominato MAJIIC (Multisensor Aerospace-ground Joint Interoperability ISR Coalition)

Relatore: Luigi RAMPONI

Seduta del 23 giugno 2005 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di R/S n. SGD 02/2005, relativo alla definizione di possibili strutture di sistema per la condivisione delle informazioni tattiche in ambiente centralizzato di reti di dati (Network Centric) denominato «Shared Tactical Picture» - STP.

Relatore: Luigi RAMPONI

Seduta del 23 giugno 2005 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di A/R n. SMD 19/2005, relativo all'acquisizione di sistemi radar controfuoco.

Relatore: Luigi RAMPONI

Seduta del 27 luglio 2005 – Parere favorevole con osservazione

- Programma pluriennale di A/R n. SMD 21/2006, relativo all'acquisizione di n. 249 veicoli blindati da combattimento VBC 8x8.

Relatore: Giovanni CREMA

Sedute del 5 e 6 dicembre 2006 – Parere favorevole

- Programma annuale di A/R n. SMD 08/2007, relativo al lancio di un satellite militare denominato SICRAL-1B

Relatore: Francesco Saverio GAROFANI

Sedute del 12 e 21 giugno 2007 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di A/R n. SMD 01/2007, relativo all'acquisizione di un satellite militare denominato SICRAL-2

Relatore: Francesco Saverio GAROFANI

Sedute del 12 e 21 giugno 2007 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di A/R n. SMD 28/2007, relativo all'acquisizione di 4 aeromobili a pilotaggio remoto (APR-PREDATOR B), dei correlati sensori, sistemi di controllo e comunicazione ed afferente supporto logistico.

Relatore: Giovanni CREMA

Sedute del 6 e 12 febbraio 2008 – Parere favorevole

- Programma pluriennale di A/R n. SMD 26/2007, relativo all'acquisizione di due sommergibili di nuova generazione U-212A - 2ª serie e del relativo supporto logistico, quale completamento del programma di cooperazione internazionale italo-tedesca regolato dal M.o.U. U-212A.

Relatore: Giovanni CREMA

Seduta del 5 marzo 2008 – Parere favorevole

Approfondimento: Pareri parlamentari sui programmi d'arma nella XVI legislatura

Di seguito sono indicati i programmi terrestri, navali, aerei ed interforze, esaminati dalla Commissione Difesa della Camera nel corso della XVI legislatura.

I programmi esaminati dalla X alla XV legislatura formano oggetto dell'approfondimento "Pareri parlamentari sui programmi d'arma dalla X legislatura alla XV legislatura (1987-2008)".

Programmi terrestri

- Acquisizione di **mortai** da 81 millimetri di nuova generazione e del relativo munizionamento, calcolatore balistico per la determinazione dei dati da tiro e supporto logistico. Durata: **3 anni**, dal 2010. Costo: € **22,3 milioni**. (Parere: [seduta del 9-11-2010](#)).
- Acquisizione di **sistemi controcarro** di terza generazione con munizionamento, in sostituzione dei missili TOW e MILAN. Durata: **6 anni**, dal 2009. Costo: € **121 milioni**. (Parere: [seduta del 16-6-2009](#)).
- Acquisizione di **venti veicoli** protetti **ambulanza** da utilizzare nelle operazioni all'estero. Durata: **5 anni**, dal 2009. Costo: € **33,2 milioni**. (Parere: [seduta del 16-6-2009](#)).
- Produzione e supporto del **missile antiradara** medio raggio AGM-88E per la difesa aerea, per limitare il rischio di danni collaterali. Durata: **12 anni**, dal 2009. Costo: € **139 milioni**. (Parere: [seduta del 24-6-2009](#)).
- Realizzazione di **sistemi di simulazione** «*Constructive*» e «*Live*» per addestramento terrestre, funzionali alla formazione e all'addestramento del personale militare. Durata: **6 anni**, dal 2009. Costo: € **76,1 milioni**. (Parere: [seduta del 24-6-2009](#)).
- Acquisizione di **due veicoli prototipali della "Nuova Blindo Centauro 2"**. Durata: **2 anni**, dal 2011. Costo: € **10 milioni**. (Parere: [seduta del 23-11-2011](#)).
- Acquisizione di **quaranta** (più **venticinque** opzionali) "**Veicoli Tattici Medi Multiruolo VTMM**" in versioni dedicate alla capacità di bonifica di aree e itinerari, per equipaggiare gli assetti specialistici del Genio dell'Esercito italiano. Durata: **4 anni**, dal 2011. Costo: € **157 milioni**. (Parere: [seduta del 23-11-2011](#)).
- Acquisizione di **centoquarantanove "Automezzi Logistici Protetti"**, in varie tipologie, per incrementare il livello di protezione delle forze impegnate nell'esecuzione di attività logistiche nei contesti operativi, caratterizzati sia da elevata minaccia balistica e sia dal pericolo derivante dagli ordigni esplosivi improvvisati, più comunemente conosciuti come IED (*Improvised Explosive Device*). Durata: **1 anno**, dal 2011. Costo: € **80,7 milioni**. (Parere: [seduta del 23-11-2011](#)).
- Acquisizione di **cinquacentoundici "Veicoli Tattici Leggeri Multiruolo (VTLM) Lince"**, versione 1 A, di cui quattrocentosettantanove nella versione *combat* e trentadue nella versione *portaferiti*, per incrementare il livello di protezione delle forze impegnate nei teatri operativi. Durata: **3 anni**, dal 2011. Costo: € **198 milioni**. (Parere: [seduta del 23-11-2011](#)).

Programmi navali

- Acquisizione di un **nuovo siluro pesante per i sommergibili U-212**. Durata: **10 anni**, dal 2010. Costo: € **87,5 milioni**. (Parere: [seduta del 9-11-2010](#)). (Parere: [seduta del 9-11-2010](#)).
- Acquisizione di un'**unità navale di supporto subacqueo polivalente** di ARS/NAI e del relativo supporto logistico. Durata: **7 anni**, dal 2010. Costo: € **125 milioni**. (Parere: [seduta del 9-11-2010](#)).

seduta del 9-11-2010).

- Acquisizione di **velivoli per il pattugliamento marittimo** e ricognizione aerea a lungo raggio, in sostituzione dei velivoli “*Atlantic*”. Durata: **7 anni**, dal 2008. Costo: **€360 milioni. (Parere: seduta del 3-12-2008).**
- Sviluppo ed industrializzazione della **munizione guidata LR** (*Lungo raggio*) per l'incremento della gittata e della precisione delle artiglierie sulle unità navali e terrestri “*VULCANO*”. Durata: **5 anni**, dal 2009. Costo: **€ 118,5 milioni. (Parere: seduta del 16-6-2009).**
- Ammodernamento della **Rete Radar Costiera** della Marina e della Centrale di Sorveglianza Marittima Associata per realizzare un incremento di sorveglianza costiera, con l'introduzione di sensori di nuova generazione. Durata: **4 anni**, dal 2009. Costo: **€ 75 milioni. (Parere: seduta del 24-6-2009).**

Programmi aerei

- Acquisizione di **10 elicotteri di categoria media con funzioni SAR** (Search and rescue) militare nazionale (*interim solution*) per l'Aeronautica militare. Durata: **8 anni**, dal 2010. Costo: **€200 milioni. (Parere: seduta del 9-11-2010).**
- Acquisizione di **32 sistemi di osservazione e acquisizione obiettivi** (OTS) e di **32 sistemi contro-carro di 3^a generazione**, per l'elicottero **A129 Mangusta**. Durata: **5 anni**, dal 2010. Costo: **€200 milioni. (Parere: seduta del 9-11-2010).**
- Acquisizione di **4 sistemi tattici TUAV (Velivoli senza pilota)** per esigenze dell'Esercito, finalizzati ad assicurare in tempi rapidi ed a basso rischio il reperimento e il trasferimento di informazioni utili nei teatri operativi. Durata: **4 anni**, dal 2008. Costo: **€ 80 milioni. (Parere: seduta del 3-12-2008).**
- Acquisizione di **16 elicotteri** da trasporto medio per l'Esercito (con opzione di ulteriori 4 aeromobili), in sostituzione degli elicotteri CH47; per garantire migliori *standard* di sicurezza, garanzie di interoperabilità con gli assetti NATO e riduzione dei costi di gestione. Durata: **10 anni**, dal 2008. Costo: **€ 850 milioni. (Parere: seduta del 3-12-2008).**
- Acquisizione di **500 bombe** di piccolo diametro **SDB (Small diameter bomb)** e relativa integrazione sul velivolo Tornado, per ridurre al minimo i danni collaterali, grazie alle limitate dimensioni e all'elevato livello di precisione del sistema di guida. Tale sistema sarà l'armamento principale del velivolo JSF. Durata: **3 anni**, dal 2008. Costo: **€ 84 milioni. (Parere: seduta del 3-12-2008).**
- Acquisizione di **12 elicotteri** (EPAM - Elicottero Pesante per l'Aeronautica Militare) più 3 in opzione, nel ruolo CSAR (Ricerca e Soccorso anche in aree sotto minaccia) e di supporto alle operazioni speciali, in sostituzione degli elicotteri HH3F. Durata: **7 anni**, dal 2008. Costo: **€ 630 milioni. (Parere: seduta del 3-12-2008).**
- Acquisizione di **2 velivoli JAMMS** multi sensore e multi missione con capacità di sorveglianza tattica e operativa, in sostituzione del velivolo SIGINT. Durata: **7 anni**, dal 2009. Costo: **€ 280 milioni. (Parere: seduta dell'8-4-2009).**
- Realizzazione di **3 stazioni “Anchor”** fisse, con funzioni integrative ed alternative al Centro di gestione e di controllo di Vigna di Valle, del sistema satellitare per le telecomunicazioni della Difesa “*SICRAL*” (Sistema italiano per comunicazioni riservate e allarmi). Durata: **3 anni**, dal 2009. Costo: **€ 15 milioni. (Parere: seduta del 16-6-2009).**
- Sviluppo ed integrazione di un **sistema di autoprotezione infrarosso** a tecnologia *laser*, per la protezione degli assetti aerei dell'Aeronautica contro minacce missilistiche a guida infrarossa. Durata: **4 anni**, dal 2009. Costo: **€ 65 milioni. (Parere: seduta del 16-6-2009).**
- Acquisizione di **2 aeromobili a pilotaggio remoto (APR)**. Durata: **1 anno**, dal 2009. Costo: **€ 21 milioni. (Parere: seduta del 7-10-2009).**

Programmi interforze

- Realizzazione di un **hub aereo nazionale** dedicato alla gestione dei flussi, via aerea, di personale e di materiale dal territorio nazionale per i teatri operativi, e viceversa, con tempestività ed efficacia. Durata: **4 anni**, dal 2010. Costo: **€ 64 milioni**, dei quali 37 per le infrastrutture e 26 per i mezzi e i materiali. **(Parere: seduta del 9-11-2010)**.
- Realizzazione di una **infostruttura evoluta (DII)** attraverso il parziale sviluppo di **sette pacchetti capacitivi** nella sola area di vertice della Difesa (progetto pilota). Durata: **5 anni**, dal 2010. Costo: **€ 236 milioni**. **(Parere: seduta del 9-11-2010)**.
- Acquisizione di **131 velivoli JSF** e realizzazione in Italia, presso la base dell'Aeronautica militare di Cameri, di una linea di assemblaggio finale e verifica dei velivoli, trasformabile successivamente in un centro di manutenzione e riparazione dei velivoli. Durata: **18 anni**, dal 2009. Costo: **€ 12,9 miliardi**. **(Parere: seduta dell'8-4-2009)**.
- **Digitalizzazione dei principali mezzi, sistemi e componenti di una Forza media terrestre** (Forza NEC) per abilitarla alle nuove capacità operative in rete. Durata: 4 anni, dal 2009. Costo: € 650 milioni. **(Parere: seduta dell'8-4-2009)**.
- Partecipazione dell'Italia al **progetto multinazionale relativo al futuro sistema federato di satelliti europei** di osservazione della terra ed alla realizzazione di due satelliti *Cosmo SkyMed* che rappresentano il segmento spaziale nazionale del progetto. Durata: **6 anni**, dal 2009. Costo: **€ 605 milioni**. **(Parere: seduta del 24-6-2009)**.
- Acquisizione di un **sistema di sorveglianza aerea** basato su una flotta di 8 velivoli pilota "*Global Hawk*". Durata: **7 anni**, dal 2009. Costo: **€ 177,23 milioni**. **(Parere: seduta del 24-6-2009)**.
- Acquisizione di **protezioni passive, sensori elettro-ottici e radar integrati**, per incrementare il livello di protezione delle basi operative avanzate e delle basi di supporto avanzate nel teatro di operazioni afgano. Durata: **3 anni**, dal 2011. Costo: **€ 56,3 milioni**. **(Parere: seduta del 23-11-2011)**.

Disposizioni in materia di rappresentanza militare

Nel corso della XVI legislatura è proseguito il dibattito in materia di rappresentanza militare con particolare riferimento sia agli organismi rappresentativi del personale militare, sia al ruolo dei medesimi in sede di definizione dei provvedimenti che attengono alla specificità delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Premessa: il dibattito parlamentare

Nel corso della XVI legislatura, **la Commissione difesa del Senato** ha avviato l'esame delle proposte di legge A.S.1157, Norme di principio sulla rappresentanza militare; A.S.801 Riforma della rappresentanza militare; S.161 Ordinamento della rappresentanza militare. L'iter dei progetti di legge non si è tuttavia concluso. Disposizioni in materia di rappresentanza militare sono state, altresì, esaminate dalla **Commissione difesa della Camera** in occasione dell'esame di atti del Governo sottoposti al parere parlamentare, ovvero in occasione dell'esame in sede consultiva di provvedimenti legislativi.

Al riguardo, si ricorda che la normativa in materia di rappresentanza militare risale alla **legge 11 luglio 1978, n. 382, Norme di principio sulla disciplina militare**, con la quale sono stati istituiti gli organismi rappresentativi del personale militare, articolati sui tre livelli distinti degli organi di base, (i **COBAR**), gli organi intermedi (i **COIR**), ed un organo centrale, il **COCER**, a carattere nazionale e interforze, articolato in commissioni nazionali interforze di categoria (ufficiali, sottufficiali, volontari) e in sezioni di Forza armata o di Corpo armato (Esercito, Marina, Aeronautica, Carabinieri e Guardia di finanza).

La **legge n. 382 del 1978** è stata abrogata a seguito dell'entrata in vigore del **decreto legislativo n. 66 del 2010**, recante il Codice dell'ordinamento militare. Il contenuto della **legge n. 382 del 1978** è stato riportato nel citato Codice (artt.1465 e ss.).

La natura rappresentativa dell'istituto si realizza attraverso un sistema di **elezione a tre stadi**: di primo grado per i COBAR, di secondo grado per i COIR e di terzo grado per il COCER. Il COCER ha la facoltà di formulare pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa "la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari".

La richiamata **legge n. 382 del 1978**, come confluita nel codice dell'ordinamento militare, vieta ai militari di esercitare il diritto di sciopero, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, di aderire ad altre associazioni sindacali (art. 1475 Codice dell'ordinamento militare). Agli organi della rappresentanza militare risulta precluso l'esercizio delle attività caratteristiche delle organizzazioni sindacali: l'indizione di scioperi e l'assunzione del ruolo di parte nella contrattazione collettiva. Alle rappresentanze dei militari appare in definitiva attribuito il compito di trasmettere le istanze della base agli organi politici di indirizzo ed ai vertici amministrativi dell'istituzione militare.

Dall'attuazione delle disposizioni della **legge n. 382 del 1978** è inoltre risultato un complesso quadro normativo, che si è stratificato nel corso degli anni. A partire dalla XIII legislatura, proprio per far fronte ai problemi che sono emersi nel corso dei venti anni successivi all'approvazione della **legge n. 382/1978**, la Commissione Difesa della Camera e del Senato hanno avviato l'esame di diversi progetti di legge diretti a realizzare un'ampia revisione della normativa in tema di rappresentanza militare.

Il decreto legge n. 216 del 2011

Con particolare riferimento al tema relativo **alla composizione degli organismi** della rappresentanza militare, l'**articolo 8 del D.L. n. 216 del 2011** (proroga termini 2012), attraverso una novella ai commi 2 e 3 dell'**articolo 1476 del d.lgs. n. 66 del 2010**, ha previsto che nell'organismo centrale di rappresentanza militare (COCER) e in quelli intermedi, sia assicurata anche la presenza di rappresentanti dei ruoli dei marescialli e degli ispettori, dei sergenti e dei sovrintendenti e del personale graduato e di truppa, **fermo restando il numero complessivo dei rappresentanti**.

Come precisato nel corso dell'esame in sede consultiva del provvedimento, presso la IV Commissione difesa della Camera **Seduta del 21 febbraio 2012**, "l'obiettivo della modifica sembra essere quello di rendere il sistema della rappresentanza militare per i sottufficiali più rispondente al principio della rappresentatività del personale, garantendo che nell'ambito della loro categoria sia assicurata la presenza di almeno un rappresentante per ciascuno dei ruoli in essa ricompresi".

Inoltre, attraverso una novella al comma 3 dell'articolo 1477 del codice dell'ordinamento militare è stato stabilito che i militari di carriera eletti negli organi di rappresentanza militare durano in carica quattro anni e possano essere rieletti nel limite complessivo di **due volte**.

Il DPR 26 settembre 2012, n. 191

Il **D.P.R. 26 settembre 2012, n. 191**, recante il Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Difesa (atto del Governo n. 472, sottoposto al parere parlamentare (su questo argomento si veda il tema **I Codici della difesa**), ha novellato gli articoli 933 e 934 del **decreto legislativo n. 66 del 2010** al fine di:

- ridurre i componenti del consiglio centrale della rappresentanza militare (COCER) (**da 63 delegati a 60**).

La variazione riguarda, nella misura di 1 delegato, l'Esercito, l'Aeronautica e l'Arma dei carabinieri.

- ridurre i componenti dei consigli intermedi della rappresentanza militare (COIR) (**da 240 a 234**).

La variazione riguarda l'Esercito (1 delegato), l'Aeronautica (2), l'Arma dei carabinieri (2) e la Guardia di finanza (1).

Principio di specificità e rappresentanza militare

L'**articolo 19 della legge 183 del 2010**, introdotto nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge A.C. **1441-quater**, recante la delega al Governo in materia di lavori usuranti, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il **principio della specificità** del lavoro svolto dagli appartenenti al comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico.

La citata disposizione stabilisce, infatti, che ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, **è riconosciuta la specificità del ruolo** delle Forze armate e delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché della condizione di stato giuridico del personale ad esse appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività

usuranti. La medesima disposizione, affida, poi, al Consiglio centrale di rappresentanza militare (Cocer) il compito di partecipare, in rappresentanza del personale militare, alle attività negoziali svolte, in attuazione del principio di specificità, e concernenti il trattamento economico del personale militare.

Si segnala, inoltre, che in attuazione del richiamato principio di specificità, **l'articolo 4, comma 3 del DL n. 185 del 2008**, ha riconosciuto al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico, in ragione della specificità dei compiti e delle condizioni di stato e di impiego, titolare di un reddito da lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2008, a 35 mila euro, una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali sul trattamento economico accessorio dei fondi della produttività, nel limite complessivo di spesa di 60 milioni di euro.

Come precisato dal Governo nel corso dell'esame parlamentare della disposizione **Seduta dell'11 dicembre 2008**, la disposizione di cui all'articolo 4, comma 3, rappresenta la prima concreta attuazione del principio di specificità.

Da ultimo, si ricorda che alla Camera, nel corso dell'esame della proposta di legge A.C. **5569**, recante la delega al Governo per la revisione dello strumento militare, è stato approvato l'ordine del giorno n. **9/05569/019** con il quale, rilevato che "lo stato giuridico del personale militare è caratterizzato dal riconoscimento giuridico di una condizione di specificità in relazione agli obblighi e ai doveri che contrae entrando a far parte delle Forze armate che deve garantire allo stesso personale adeguate condizioni di lavoro e di vita" si impegna il Governo, per l'insieme delle questioni che riguardano il personale, "a riconoscere agli organismi di rappresentanza del personale militare e ai sindacati del persona e civile un effettivo ruolo negoziale dando luogo, per gli aspetti di competenza degli organismi citati, a una fase di interazione ai sensi di quanto disposto dall'**articolo 19, comma 3 della legge 4 novembre 2010 n. 183**, al fine di raggiungere risultati di comune soddisfazione".

*Sul principio di specificità si veda, altresì, il **tema: Funzionalità e specificità delle Forze armate***

Dossier pubblicati

- [DI0532](#)
- [D11216B](#)

Funzionalità e specificità delle Forze armate

Nel corso della XVI legislatura il Parlamento ha approvato diversi atti di indirizzo in materia di funzionalità delle Forze armate, indicando al Governo una serie di obiettivi prioritari da perseguire su questa materia, ponendo particolare attenzione ai temi della formazione e dell'addestramento delle Forze armate, del trattamento giuridico ed economico del personale militare, della specificità dello status dei militari e delle risorse finanziarie da destinare al comparto difesa.

Il dibattito parlamentare

Nel corso della XVI legislatura, in diverse sedi (Assemblea e Commissione difesa) e in diverse occasioni è emerso un orientamento largamente condiviso in merito all'opportunità di avviare una serie di iniziative volte a favorire la funzionalità ed operatività dello strumento militare, con particolare riferimento alla necessità di:

- salvaguardare la funzionalità e le capacità operative di intervento dello strumento militare;
- tenere conto dell'esperienza acquisita dalle Forze armate nella capacità di proiezione esterna in teatri operativi impegnativi e conflittuali e a rimodulare gli investimenti in base ai compiti effettivamente svolti oggi dallo strumento militare;
- destinare in via prioritaria le risorse della difesa ai settori del reclutamento e dell'addestramento e ad assicurare, nel tempo, stabilità e coerenza all'assegnazione delle risorse per il comparto difesa;
- tutelare il rapporto tra Forze armate e territorio, salvaguardando l'identità e le tradizioni dei corpi mediante un reclutamento su base regionale e non nazionale;
- adottare rapidamente misure per fronteggiare gli effetti più negativi dei tagli lineari varati durante il 2008.

Tali obiettivi sono stati indicati a larga maggioranza come prioritari negli atti di indirizzo approvati dalla Camera al termine del dibattito parlamentare svolto in occasione dell'esame delle mozioni **1-00093**, **1-00126** e **1-00128**.

In relazione alle citate questioni si segnala che le medesime hanno formato oggetto, non solo dei citati atti di indirizzo, ma anche di talune specifiche iniziative legislative. Oltre alla **legge n. 244 del 2012**, concernente **la delega al Governo per la revisione dello strumento militare**, approvata nel corso della legislatura, si segnala, altresì, con riferimento all'impegno contenuto in una delle citate mozioni accolte dal Governo e riguardanti la necessità di salvaguardare l'identità e le tradizioni dei corpi mediante un reclutamento su base regionale e non nazionale (mozione **1-00128**) che la Commissione difesa della Camera ha concluso l'esame in sede referente del testo unificato delle proposte di legge A.C. **607** e A.C. **1897** che recano taluni incentivi per favorire il reclutamento di militari volontari nei reparti delle truppe alpine. Nel corso della **seduta della Camera del 9 marzo 2011**, l'Assemblea ha deliberato **il rinvio in Commissione difesa** del testo unificato di tali proposte (A.C. **607-1897-A**).

Specificità del comparto difesa

Sul tema della **specificità**, si segnala l'**articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183** ("collegato lavoro"), il quale riconosce la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad esse appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle

limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna, nonché per i peculiari requisiti di efficienza operativa richiesti e i correlati impieghi in attività usuranti.

La medesima norma reca, inoltre, una disposizione sul tema della **rappresentanza militare**. Il citato articolo 19 riconosce, infatti, al Consiglio centrale di rappresentanza militare (COCER) il compito di partecipare, in rappresentanza del personale militare, alle attività negoziali svolte in attuazione del principio di specificità concernenti il trattamento economico del medesimo personale **[[tema: rappresentanzamilitare]]**.

Strettamente connessa al tema della specificità è, altresì, la **legge 23 maggio 2011 n. 74**, la quale ha convertito in legge, con modificazioni, il **D.L. n. 27 del 2011**, recante misure urgenti per la corresponsione di assegni *una tantum* al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il provvedimento, attingendo a risorse finanziarie già stanziato per il comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, prevede la corresponsione di assegni *una tantum* al citato personale interessato dal blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo e degli automatismi stipendiali disposti con la **legge n. 122 del 2010**.

Armonizzazione del sistema pensionistico

Nell'ambito della riforma complessiva del sistema pensionistico operata dal **decreto legge n. 201 del 2011** (c.d. "salva Italia"), l'intervento sui regimi e le gestioni pensionistiche per cui sono previste regole diverse da quelle vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria è stato demandato a un apposito regolamento da emanare entro il 31 ottobre 2012.

Con particolare riferimento al personale appartenente al comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico i contenuti di tale regolamento sono stati in parte anticipati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, nel corso di una sua audizione, presso le Commissioni riunite **I** (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni), **IV** (Difesa) e **XI** (Lavoro) della Camera dei deputati e concernente l'armonizzazione dei requisiti di accesso al sistema pensionistico per il personale del comparto difesa e sicurezza **seduta del 7 novembre 2012**.

Lo schema di Regolamento predisposto dal Governo su questa materia è stato presentato alle Camere successivamente al loro scioglimento (atto n. 541). Le competenti commissioni parlamentari non si sono convocate per l'esame dell'atto che non è stato successivamente adottato in via definitiva dal Governo.

Si segnala, altresì, che l'Aula della Camera, nel corso dell'esame del disegno di legge A.C. **5569**, recante la "delega al Governo per la revisione dello strumento militare e norme sulla medesima materia" (cfr. **seduta** dell' 11 dicembre 2012), aveva approvato, con una riformulazione, l'ordine del giorno **9/5569/21** con il quale si impegnava il Governo a riconsiderare l'«armonizzazione», a partire dal 31 dicembre 2015, al fine di poter gestire le risultanze che deriveranno dall'applicazione dei decreti discendenti dalla *spending review* e dalla prima fase dell'attuazione dell'emananda «Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia» Atto Camera n. 5569 e a voler uniformare l'età media del comparto difesa e sicurezza dell'Italia alla media degli altri maggiori paesi europei».

Approfondimenti

- Il sistema pensionistico delle Forze armate e di polizia ad ordinamento militare e civile

Dossier pubblicati

- Misure urgenti per la corresponsione di assegni una tantum al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco - D.L. 27/2011 - A.C. 4220 - Elementi per l'istruttoria legislativa (04/04/2011)
- Incentivi per favorire, nelle regioni dell'arco alpino, il reclutamento di militari volontari in ferma prefissata da destinare ai reparti delle truppe alpine - Testo unificato AA.C. 607-1897-A Testo rinviato in Commissione (11/03/2011)
- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 ' A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 1-24) - Tomo I (14/12/2011)
- Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici - D.L. 201/2011 ' A.C. 4829-A - Schede di lettura (articoli 25-49) - Tomo II (14/12/2011)

Approfondimento: Il sistema pensionistico delle Forze armate e di polizia ad ordinamento militare e civile

1. La riforma delle pensioni (DL 201/2011 – Riforma Fornero)

L'**articolo 24 del D.L. 201/2011** (Riforma Fornero) ha ridefinito i requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia a decorrere dal 1° gennaio 2012 (comma 6), disponendo l'innalzamento a 66 anni del limite minimo per accedere alla pensione di vecchiaia (sia per i lavoratori dipendenti sia per quelli autonomi), nonché l'anticipazione della disciplina a regime dell'innalzamento progressivo dell'età anagrafica delle lavoratrici dipendenti private al 2018 (in luogo del 2026) Più specificamente, sono stati ridefiniti i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia nei seguenti termini:

- 62 anni per le lavoratrici dipendenti private, la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive della medesima; tale requisito anagrafico viene ulteriormente innalzato a 63 anni e 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2014; 65 anni a decorrere dal 1° gennaio 2016; 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018;
- 63 anni e 6 mesi per le lavoratrici autonome la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO nonché della gestione separata INPS; tale requisito anagrafico è fissato a 64 anni e 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2014; 65 anni e 6 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2016; 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018;
- 66 anni per i lavoratori dipendenti privati e i pubblici dipendenti (lavoratori e, ai sensi dell'**articolo 22-ter del D.L. 78/2009**, lavoratrici), la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima. Si ricorda che l'**articolo 22-ter del D.L. 78/2009** è intervenuto in materia di requisiti anagrafici richiesti ai fini del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia delle lavoratrici dipendenti iscritte alle forme esclusive dell'AGO per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (cioè le lavoratrici dipendenti pubbliche). Al riguardo, si ricorda che l'**articolo 12, comma 12-sexies, del decreto-legge 78/2010**, ha stabilito, in relazione all'età pensionabile delle dipendenti pubbliche, che il raggiungimento del requisito anagrafico dei 65 anni ai fini del riconoscimento della pensione di vecchiaia operi, a regime, a decorrere dal 1° gennaio 2012 (e non più dal 2018, come previsto dalla normativa previgente, la quale continua invece a trovare applicazione per le lavoratrici che maturino i requisiti da essa richiesti entro il 31 dicembre 2011);
- 66 anni per i lavoratori autonomi la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO, nonché della gestione separata INPS.

Inoltre, è stato stabilito (comma 9) un limite anagrafico minimo per l'accesso alla pensione di vecchiaia per i lavoratori e le lavoratrici la cui pensione è liquidata a carico dell'AGO e delle forme esclusive e sostitutive della medesima, nonché della gestione separata INPS. In particolare, i requisiti anagrafici devono essere tali da garantire un'età minima di accesso al trattamento pensionistico non inferiore a 67 anni per i soggetti, in possesso dei predetti requisiti, che maturino il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento dall'anno 2021.

Il successivo comma 10 ha innalzato, a decorrere dal 1° gennaio 2012 e con riferimento ai soggetti la cui pensione è liquidata a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive ed esclusive della medesima, nonché della gestione separata di cui all'**articolo 2, comma 26, della L. 335/1995**, che maturino i requisiti a partire dalla medesima data, il limite massimo di 40 anni richiesto ai fini del riconoscimento del diritto al pensionamento in base al solo requisito di anzianità contributiva a prescindere dall'età anagrafica (c.d. "quarantesimi").

Sulla base delle nuove disposizioni, l'accesso al trattamento pensionistico è consentito esclusivamente qualora risulti maturata un'anzianità contributiva di:

- nel 2012, 42 anni e 1 mese per gli uomini e 41 anni e 1 mese per le donne;
- nel 2013, 42 anni e 2 mesi per gli uomini e 41 anni e 2 mesi per le donne;
- a decorrere dal 2014, 42 anni e 3 mesi per gli uomini e 41 anni e 3 mesi per le donne.

In virtù di tale disposizione viene soppressa, sempre a decorrere dal 2012, la possibilità di accedere al pensionamento anticipato con il sistema delle cd. "quote" introdotto dalla **L. 247/2007**, con un'anzianità minima compresa tra 35 e 36 anni di contributi.

Inoltre, è stata prevista l'applicazione di una riduzione percentuale del trattamento pensionistico per ogni anno di pensionamento anticipato rispetto all'età di 62 anni (pari all'1%, con elevazione al 2% per ogni ulteriore anno di anticipo rispetto a 2 anni).

2. Requisiti pensionistici per Forze Armate e Forze di Polizia ad ordinamento militare e civile

L'**articolo 24, comma 18, del D.L. 201/2011** ha previsto l'adozione di un **regolamento, da emanare entro il 31 ottobre 2012**[1], su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze[2], per l'armonizzazione dei requisiti di accesso ai regimi pensionistici e alle gestioni pensionistiche per cui siano previsti requisiti diversi da quelli vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria, compresi quelli relativi ai:

- lavoratori indicati all'**articolo 78, comma 23, della legge 388/2000**[3], che abbiano effettuato lavori di sottosuolo in miniere, cave o torbiere ed hanno cessato la loro prestazione lavorativa a seguito della chiusura definitiva di tali attività, senza poter raggiungere il diritto a conseguire i benefici di cui all'**articolo 18 della L. 153/1969**[4];
- il **personale delle Forze di polizia e delle Forze armate**, di cui al **D.Lgs. 195/1995**[5];
- il **personale dei vigili del fuoco** nonché dei rispettivi dirigenti, di cui alla **L. 1570/1941** [6];
- i lavoratori iscritti al Fondo speciale istituito presso l'INPS ai sensi dell'**articolo 43 della L. 488/1999**[7] dei dipendenti della Ferrovie dello Stato S.p.A..

Attualmente, le disposizioni in materia previdenziale per le richiamate categorie sono contenute, principalmente, nel **D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 165**[8], emanato in attuazione della delega di cui all'**articolo 2, comma 23 della L. 335/1995**, che ha disposto appunto una specifica delega, relativa alle età di pensionamento ed ai requisiti di accesso al trattamento pensionistico per particolari categorie di lavoratori che, in relazione alla natura dell'attività svolta, non possono ricomprendersi nella disciplina pensionistica generale. Ai sensi dell'**articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 165/1997**, i limiti di età per la cessazione dal servizio per il personale in precedenza richiamato sono stati elevati a 60 anni.

Varie discipline speciali (di seguito riportate) derogano alla normativa generale (di cui al sopraindicato **d.lgs.165/1997**) per quanto attiene all'età di pensionamento dei gradi apicali delle diverse carriere.

2.1 pensione di vecchiaia

Ai sensi dell' **articolo 924, comma 1, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66** (recante il Codice dell'ordinamento militare), **i militari cessano dal servizio permanente al raggiungimento del 60° anno di età**, salvo le diverse disposizioni contenute nello stesso provvedimento e di seguito riportate.

Inoltre, ai sensi dell'**articolo 1840, comma 1**, il personale militare è collocato a riposo al compimento del 60° anno di età, fatti salvi gli speciali limiti di età previsti per gli ufficiali delle Forze armate dagli **articoli da 925 a 928** e, per gli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, dal **D.Lgs. 69/2001**.

Ai sensi del successivo **comma 2**, il personale menzionato è collocato a riposo, con diritto a pensione, al raggiungimento del limite di età, se in possesso di un'anzianità contributiva **pari ad almeno 20 anni**.

Esercito italiano

L'**articolo 925 del D.Lgs. 66/2010** individua gli **speciali limiti di età** per la **cessazione dal servizio permanente oltre il 60° anno** di età per gli ufficiali dell'Esercito, in relazione al **grado rivestito ed al ruolo di appartenenza**. I gradi degli ufficiali non menzionati nello stesso articolo seguono la disciplina di cui all'articolo 924.

Tabella - Limiti di età per la cessazione dal servizio permanente degli ufficiali dell'Esercito

Marina militare

L'**articolo 926 del D.Lgs. 66/2010** individua gli **speciali limiti di età** per la **cessazione dal servizio permanente oltre il 60° anno** di età per gli **ufficiali della Marina militare**, in relazione al **grado rivestito ed al ruolo di appartenenza**. I gradi degli ufficiali non menzionati nello stesso articolo seguono la disciplina di cui all'articolo 924.

Tabella - Limiti di età per la cessazione dal servizio permanente degli ufficiali dei corpi militari della Marina

Aeronautica militare

L'**articolo 927 del D.Lgs. 66/2010** individua gli **speciali limiti di età** per la **cessazione dal servizio permanente oltre il 60° anno** di età per gli **ufficiali dell'Aeronautica militare**, in relazione al **grado rivestito ed al ruolo di appartenenza**. I gradi degli ufficiali non menzionati nello stesso articolo seguono la disciplina di cui all'articolo 924.

Tabella - Limiti di età per la cessazione dal servizio permanente degli ufficiali dell'Aeronautica militare

Guardia di Finanza

Ai sensi dell'**articolo 1840, comma 1, del D.Lgs. 66/2010**, gli ufficiali della Guardia di Finanza seguono le disposizioni di cui alla Tabella n. 5 allegata all'**articolo 36, comma 1**,

del **D.Lgs. 69/2001**, di seguito riportata.

Tabella - Limiti di età per la cessazione dal servizio permanente degli ufficiali della Guardia di Finanza

Arma dei carabinieri

Ai sensi dell'**articolo 928 del D.Lgs. 66/2010**, i limiti di età per la cessazione dal servizio permanente, oltre il 60° anno di età, per gli **ufficiali dell'Arma dei carabinieri**, in relazione al grado rivestito e al ruolo di appartenenza, sono i seguenti:

a) generale di corpo d'armata: 65 anni;

b) generale di divisione: 65 anni;

c) generale di brigata: 63 anni;

d) colonnello del ruolo speciale e del ruolo tecnico-logistico: 61 anni

Tabella - Limiti di età per la cessazione dal servizio permanente degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri

Polizia di Stato

Ai sensi dell'**articolo 58, secondo comma, del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 335** ("Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia"), ilimiti per il collocamento a riposo del personale della polizia di stato che espleta funzioni di polizia sono individuati nella Tabella B allegata al provvedimento, così sostituita dalla tabella 2 allegata all'**articolo 13 del D.Lgs. 5 ottobre 2000, n. 334**[9].

Inoltre, ai sensi dell'articolo 28 del richiamato **D.Lgs. 334/2000**, il personale in servizio alla data di entrata in vigore del medesimo provvedimento appartenente ai ruoli ad esaurimento dei commissari e dei dirigenti conserva i limiti di età per il collocamento a riposo d'ufficio previsti dai precedenti ordinamenti.

Le disposizioni di cui all'**articolo 13 del D.Lgs. 334/2000** si applicano al personale appartenente ai ruoli dei dirigenti e direttori tecnici (articolo 37 del medesimo D.Lgs. 334) nonché al personale appartenente ai ruoli professionali dei sanitari (articolo 53 del medesimo D.Lgs. 334)

Tabella - Limiti di età per il collocamento a riposo del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia

Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

Ai sensi dell'**articolo 136, comma 2, del D.Lgs. 13 ottobre 2005, n. 217** (recante l'"Ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma dell'**articolo 2 della L. 30 settembre 2004, n. 252**"), i limiti di età per il collocamento a riposo del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco continuano ad essere disciplinati dall'**articolo 11**

della [L. 850/1973](#)^[10], dagli articoli 2, comma 1, e 7, comma 1, del [D.Lgs. 165/1997](#), nonché dall'[articolo 5 della L. 252/2004](#).

Per effetto del combinato disposto di cui all'[articolo 2, comma 1 del D.Lgs. 165/1997](#) e dell'articolo 59, commi 1-2, della [L. 449/1997](#), per il personale operativo (Vigili, Capi Squadra e Capi reparto) il limite di cessazione è di 60 anni, mentre per il personale Direttivo e Dirigente il limite è di 65 anni (in pratica tale personale segue la normativa generale).

2.2 Pensione di anzianità (disciplina generale)

L'[articolo 6, comma 1, del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 165](#), ha disposto che il diritto alla pensione di anzianità si consegue secondo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 25, 26, 27 e 29, della [L. 335/1995](#).

Si ricorda che:

- l'articolo 1, comma 25, della L. n. 335, con riferimento a tutti i fondi pensionistici obbligatori relativi a lavoratori dipendenti (nonché agli autonomi INPS) unitamente al requisito contributivo di 35 anni (già vigente nel regime generale INPS), ha stabilito un requisito anagrafico di 57 anni - ovvero un requisito contributivo assoluto non inferiore a 40 anni;
- l'articolo 1, comma 26, ha disposto, in fase di prima applicazione, un progressivo aumento di tale requisito anagrafico (da 52 a 57 anni) e di quello contributivo assoluto (da 36 a 40); la decorrenza del primo a regime è dal 2006, del secondo dal 2008. Sono esclusi dall'applicazione dei nuovi requisiti i soggetti che avevano già maturato il precedente minimo (cioè i 35 anni di contribuzione) entro il 31 dicembre 1995, anche in caso di collocamento in quiescenza successivo ;
- l'articolo 1, comma 27, ha inoltre previsto, in via transitoria, altre due fattispecie di accesso al pensionamento anticipato per i soli lavoratori dipendenti pubblici (tra cui, dunque, le categorie in esame); in virtù di tali fattispecie - costituite da requisiti meno severi - si consegue il diritto a una pensione anticipata, con l'applicazione di meccanismi di riduzione dell'importo. Più specificamente, la prima fattispecie prevede il raggiungimento del requisito anagrafico di cui al precedente punto n. 1 e di quello contributivo previgente nel relativo ordinamento previdenziale (si ricorda che l'[articolo 8 del D.Lgs. 502/1993](#) prevedeva, a regime, l'applicazione del requisito dei 35 anni di contribuzione anche alle forme pensionistiche relative ai dipendenti pubblici); sul trattamento così conseguito é operata una riduzione proporzionale agli anni mancanti ai 35 anni (di anzianità contributiva), fino al massimo di un abbattimento del 35% a fronte di 20 anni di anzianità contributiva. La seconda fattispecie fa riferimento alla sola anzianità contributiva maturata al 31 dicembre 1995, prescindendo dall'età anagrafica; i requisiti sono così indicati nell'allegata tabella C e sono i seguenti: 32 anni di anzianità contributiva, a fronte di un'anzianità contributiva tra i 19 e i 21 anni al 31 dicembre 1995; 31 anni per un'anzianità tra i 22 e i 25 (alla medesima data); - 30 anni per un'anzianità tra i 26 e i 29 (alla medesima data). I trattamenti pensionistici così conseguiti sono soggetti a riduzioni percentuali, in rapporto agli anni mancanti al 37° anno di anzianità contributiva, secondo quanto indicato dalla allegata tabella D; tali riduzioni, peraltro, si applicano anche ai casi di anzianità contributiva ricompresa tra i 29 e i 37 anni (alla data del 31 dicembre 1995).

Anni mancanti a 37	1	2	3	4	5	6	7
Penalizzazioni	1%	3%	5%	7%	9%	11%	13%

- l'articolo 1, comma 29 e l'allegata Tabella E, infine, riguardo alla decorrenza delle pensioni di anzianità, hanno disposto, a regime, 4 decorrenze annuali scaglionate per trimestri per poter accedere al pensionamento d'anzianità, tenendo conto del possesso dei requisiti contributivi ed anagrafici: requisiti entro il 1° trimestre dell'anno e almeno 57 anni di età: 1° luglio dello stesso anno; requisiti entro il 2° trimestre dell'anno e almeno 57 anni di età: 1° ottobre dello stesso anno; requisiti entro il 3° trimestre dell'anno: 1° gennaio dell'anno successivo; requisiti entro il 4° trimestre dell'anno: 1° aprile dell'anno successivo.

In via transitoria, le decorrenze erano indicate nell'allegata Tabella E.

Il successivo **comma 2**, ha altresì previsto, introducendo specifici regimi di deroga - per determinate carriere all'interno dei vari Corpi e in considerazione della specificità del rapporto di impiego e delle obiettive peculiarità ed esigenze dei rispettivi settori di attività - che il diritto alla pensione di anzianità si consegua al raggiungimento della massima anzianità contributiva prevista dagli ordinamenti di appartenenza, così come modificata in ragione dell'aliquota annua di rendimento di cui all'[articolo 17, comma 1, della L. 724/1994](#) [11], senza le riduzioni percentuali previste dalla citata [L. 335/1995](#), ed in corrispondenza dell'età anagrafica fissata nella tabella B allegata al medesimo [D.Lgs. 165/1997](#), di seguito riportata (in sostanza, c'era la possibilità di andare in pensione a 53 anni a regime con l'80% dell'aliquota di rendimento maturata).

Anno	Età anagrafica
dal 1° gennaio 1998 al 30 giugno 1999	50
dal 1° luglio 1999 al 31 dicembre 2000	51
dal 1° gennaio 2001 al 30 giugno 2002	52
dal 1° luglio 2002	53

I Codici della difesa

La disciplina della difesa e della sicurezza militare dello Stato, della politica e dell'organizzazione militare, e l'organizzazione e il funzionamento del Ministero della difesa e delle Forze armate sono state raccolte in un Codice dell'Ordinamento militare e in un Testo unico delle disposizioni regolamentari

In attuazione della **legge n. 246 del 2005** che ha delineato una complessa procedura di semplificazione e di riordino della normativa vigente in Italia, sono stati emanati il Codice dell'Ordinamento militare di cui al **decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66** ed il Testo unico delle disposizioni regolamentari di cui al **decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90**.

Tali provvedimenti hanno per oggetto la disciplina della difesa e della sicurezza militare dello Stato, della politica e dell'organizzazione militare e l'organizzazione e il funzionamento del Ministero della difesa e delle Forze armate. Sono escluse dall'ambito di applicazione del codice le disposizioni concernenti il Corpo della guardia di finanza, il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, l'Amministrazione della pubblica sicurezza, le Forze di polizia a ordinamento civile e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato gli atti in via definitiva il 12 marzo 2010. Il Codice e il Testo unico sono entrati in vigore il 9 ottobre 2010.

Il Codice è composto di 2272 articoli ed è articolato in nove libri. Per quanto riguarda, invece, il Testo unico regolamentare, tale provvedimento è organizzato su 1097 articoli complessivi suddivisi in nove libri e ricalca l'impostazione e la ripartizione del codice delle norme di rango primario.

Con l'entrata in vigore di tali atti (9 ottobre 2010) sono state conseguentemente abrogate circa 1085 norme di rango primario (leggi, decreti legge, regi decreti, decreti luogotenenziali, decreti legislativi) e circa 334 norme di rango secondarie (D.P.R., decreti ministeriali ed interministeriali e regi decreti). Ulteriori abrogazioni sono state successivamente disposte con i "provvedimenti correttivi" dei richiamati atti con i quali si è inteso eliminare residuali imperfezioni testuali; completare il riassetto delle fonti previgenti; recepire il cosiddetto *jus superveniens*, riferito a disposizioni di rango primario introdotte nell'ordinamento successivamente all'approvazione definitiva del Codice (12 marzo 2010).

Precedentemente alla loro approvazione, gli schemi dei due richiamati provvedimenti sono stati trasmessi alle Camere ed assegnati all'esame della Commissione bicamerale per la semplificazione la quale, pur incardinando i citati provvedimenti, non ne ha concluso l'esame. Si segnala, peraltro, che nelle premesse del **decreto legislativo n. 66 del 2010** si dà conto dell'acquisizione della proposta di parere della Commissione bicamerale per la semplificazione, presentata nella seduta del **24 febbraio 2010**.

I decreti legislativi correttivi del Codice

Il **12** e il **19 ottobre 2011**, le Commissioni difesa del **Senato** e della **Camera** hanno espresso valutazioni favorevoli con rilievi alla Commissione bicamerale per la semplificazione sullo schema di decreto legislativo n. 404 recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'ordinamento militare (**decreto legislativo n. 20 del 2012**). In seguito, il 18 gennaio 2012, anche la **Commissione parlamentare per la semplificazione** ha espresso parere favorevole con osservazioni.

Successivamente, il Governo ha presentato alle Camere un secondo schema di decreto legislativo (atto del Governo n. 500) correttivo del richiamato Codice (**decreto legislativo n.248 del 2012**), sul quale la Commissione bicamerale per la semplificazione non ha espresso parere. Le Commissioni difesa della Camera e del Senato si sono, invece, rispettivamente, pronunciate nelle sedute del 3 e 10 ottobre 2012.

I richiamati provvedimenti sono stati motivati dal Governo in quanto **necessari** al fine eliminare errori materiali occorsi nella fase di redazione del codice, ovvero recepire le disposizioni primarie introdotte nell'ordinamento successivamente all'approvazione definitiva del Codice da parte del Consiglio dei Ministri". Le modifiche hanno, infatti, teso ad:

- **eliminare residuali imperfezioni** testuali;
- **completare il riassetto** delle fonti previgenti;
- recepire il cosiddetto **jus superveniens**, riferito a disposizioni di rango primario introdotte nell'ordinamento successivamente all'approvazione definitiva del Codice (12 marzo 2010).

In entrambi i casi le correzioni sono state apportate in virtù della delega conferita al Governo dal **comma 18 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005** con il quale si è prevista la possibilità di adottare disposizioni di riassetto (oltre che integrative o correttive) dei decreti legislativi "di semplificazione" adottati ai sensi del **comma 14 del citato articolo 14 della legge n. 28 del 2005**, tra i quali rientra per l'appunto il **decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010** (codice dell'ordinamento militare).

Al riguardo, si ricorda che l'**articolo 14 della legge n. 246/2005 (legge di semplificazione per il 2005)**, ha previsto una complessa procedura di semplificazione e riordino della normativa vigente. In particolare, **il comma 14 del citato art. 14 ha previsto l'adozione, entro il 16 dicembre 2009, di decreti legislativi volti ad individuare le disposizioni legislative statali**, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, **di cui si ritiene indispensabile la permanenza** in vigore, con la conseguente abrogazione generalizzata della restante legislazione a decorrere dal 16 dicembre 2010. Il **decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179**, emanato in attuazione di tale delega, è stato pubblicato nel supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" del 14 dicembre 2009; esso fa salvi circa 2.400 atti normativi di rango primario anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Il comma 15 del medesimo articolo dispone che i decreti legislativi di cui al comma 14 possano provvedere non solo alla individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti ma anche alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'**articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59**.

I Regolamenti correttivi del Testo unico

Il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare è stato, invece, modificato con il **D.P.R. n. 270 del 15/12/2010** (Atto del Governo n. 255), sul quale si sono espresse, alla Camera le commissioni I (**20-10-2010**), IV (**20-10-2010**) e V (**6-10-2010**) e, al Senato, le commissioni I (**5 ottobre 2010**) e IV (**12 ottobre 2010**).

Il T.U. è stato, altresì, modificato dal **D.P.R. n. 40 del 2012** (non trasmesso alle Camere) e dal **D.P.R. n. 191 del 2012** (atto del Governo n. 472), concernente, in generale, la riorganizzazione del Ministero della difesa.

Nello specifico, il **D.P.R. n. 270 del 2010** ha operato taluni interventi necessari a razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento del

Ministero della difesa, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni dell'articolo 2, commi da 8-bis a 8-sexies, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194. Nello specifico, il provvedimento ha collocato parte degli interventi di riduzione imposti dalle predette disposizioni normative nell'ambito di una contestuale ricollocazione e riorganizzazione di alcuni uffici di livello dirigenziale generale realizzata attraverso il trasferimento delle funzioni delle tre Direzioni generali tecniche (Terrarm, Navarm e Armaereo) all'interno del Segretariato generale nonché di una redistribuzione delle competenze della Direzione generale della sanità militare tra l'area del Segretariato generale e delle Direzioni generali e le strutture dipendenti dallo Stato maggiore della difesa. Si è provveduto, inoltre, sia alla riduzione di 32 posizioni di livello dirigenziale non generale, di cui 16 civili e 16 militari, sia a una riduzione del personale non dirigenziale civile nella misura di 3.840 unità di cui 10 appartenenti all'Area 3 e 3.830 all'Area 2.

Successivamente, il **D.P.R. n. 191 del 2012**, concernente, in generale, la riorganizzazione del Ministero della difesa, ha novellato il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di **razionalizzare e ottimizzare l'organizzazione** delle spese e dei costi di funzionamento del **Ministero della difesa**. Il provvedimento, in particolare, ha dato attuazione a quanto da ultimo richiesto dall'articolo 1, commi da 3 a 5, del decreto del **decreto legge 13 agosto 2011, n. 138**, laddove, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di:

- 1) **ridimensionare** i propri assetti organizzativi attraverso ulteriori riduzioni degli **uffici dirigenziali di livello non generale**, in misura non inferiore al dieci per cento,
- 2) **ridimensionare** le dotazioni organiche del personale civile non dirigenziale, in modo tale da conseguire una **riduzione** non inferiore al dieci per cento **della spesa** complessiva relativa al numero dei posti in organico.

Si tratta di **ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche** rispetto a quelle previste da analoghi provvedimenti intervenuti nel biennio 2008-2009 che hanno interessato, tra gli altri, il Ministero della difesa (v. articolo 74, commi 1, lettere da a) a c) e 4, del **decreto legge 25 giugno 2008, n. 112** e, successivamente, articolo 2, commi da 8-bis) a 8-sexies) del **decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194**.

Il regolamento in esame ha provveduto quindi:

- alla ricollocazione e **riorganizzazione** di alcuni **uffici di livello dirigenziale generale**;
- alla **riduzione degli uffici di livello dirigenziale non generale**;
- alla **rideterminazione delle dotazioni organiche del personale** civile non dirigenziale del ministero della difesa.
- alla **riduzione** della consistenza del **contingente di personale di diretta collaborazione del Ministro della difesa**.

Sullo schema di **D.P.R. n. 191 del 2012** si sono espresse alla Camera le Commissioni I (**7/6/2012**), IV (**6-6-2012**) e V (**5-06-2012**) e al Senato la Commissione IV (**7/6/2012**).

Dossier pubblicati

- Riassetto delle norme sull'ordinamento militare - Schema di D.Lgs. n. 165 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo (11/01/2010)
- Riassetto delle norme sull'ordinamento militare - Schema di D.Lgs. n. 166 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo (11/01/2010)
- Modifiche al Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento

- militare Schema di Decreto n. 255 (art. 2, co. da 8-bis a 8-sexies DL 30 dicembre 2009, n. 194) Elementi per l'istruttoria normativa (04/10/2010)
- Schema di decreto correttivo del Codice dell'ordinamento militare - D.Lgs. n. 404 (27/09/2011)
 - Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Difesa - Schema di DPR n. 472 - (art. 17, co. 2 e 4-bis, L. 23 agosto 1988) (21/05/2012)
 - Schema di decreto correttivo del Codice dell'ordinamento militare D.Lgs. n. 500 del 2012 (18/09/2012)
 - Schema di decreto correttivo del Codice dell'ordinamento militare D.Lgs. n. 500 del 2012 - Elementi per l'istruttoria normativa (24/09/2012)

Il rilievo internazionale della difesa

Dal secondo dopoguerra l'Italia ha partecipato, in ottemperanza agli impegni internazionali assunti in sede internazionale e comunitaria o nell'ambito di iniziative bilaterali, a numerose missioni militari fuori dai confini nazionali. Il trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni ed i molteplici e peculiari profili amministrativi che ne caratterizzano lo svolgimento sono di volta in volta regolati nell'ambito dei provvedimenti legislativi che finanziano le missioni stesse.

La proroga e l'autorizzazione di missioni internazionali

Dal secondo dopoguerra l'Italia ha partecipato a **oltre cento missioni militari** fuori dai confini nazionali.

In particolare, il **decreto-legge n. 227 del 2012**, approvato in via definitiva dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 gennaio 2013, ha previsto disposizioni urgenti per la proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (capo II, articoli 5-7), nonché disposizioni finali (Capo III, articoli 8 e 9).

Rispetto al precedente **decreto legge n. 201 del 2011** avente durata annuale, la **proroga** delle missioni e degli ulteriori interventi per il 2013 prevista dal provvedimento in esame è limitata ai primi nove mesi dell'anno, **fino al 30 settembre 2013**.

Il principale strumento attraverso il quale il Parlamento è chiamato a pronunciarsi in merito alle missioni internazionali è costituito dall'approvazione di un provvedimento legislativo che periodicamente dispone il finanziamento delle missioni stesse.

Nella XVI legislatura, oltre al richiamato **decreto legge n. 227 del 2012**, sono stati adottati i decreti-legge:

- 22 settembre 2008, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia e 29 settembre 2008, n. 150, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008. Durante il procedimento di conversione, i contenuti del secondo decreto sono stati trasfusi nel disegno di legge di conversione del primo. Si tratta della **legge 20 novembre 2008, n. 183**;
- 30 dicembre 2008, n. 209, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali, convertito, con modificazioni, dalla **legge 24 febbraio 2009, n. 12**;
- 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini, il cui articolo 24, ai commi da 1 a 72, soppressi durante l'*iter* parlamentare, disponeva la proroga delle missioni internazionali. La proroga **fino al 31 ottobre 2009** è stata poi disposta dalla **legge 3 agosto 2009, n. 108**;
- 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la 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, convertito, con modificazioni, dalla **legge 29 dicembre 2009, n. 197**;
- 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la 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 e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa, convertito dalla **legge 5 marzo 2010, n. 30**;

- 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, convertito, con modificazioni, dalla **legge 3 agosto 2010, n. 126**;

- 29 dicembre 2010, n. 228, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, convertito, con modificazioni, dalla **legge 22 febbraio 2011, n.9**;

- 12 luglio 2011, n. 107, recante proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria, convertito, con modificazioni, dalla **legge 2 agosto 2011, n.130**;

- 29 dicembre 2011, n. 215, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa, convertito, con modificazioni, dalla **legge 24 febbraio 2012, n.13**.

Si segnala anche il **decreto-legge 15 maggio 2012, n. 58**, recante disposizioni urgenti per la partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite, denominata *United Nations Supervision Mission in Syria* (UNSMIS), di cui alla Risoluzione 2043 (2012), adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Il Governo ha in diverse occasioni riferito alle competenti commissioni parlamentari sul complesso delle missioni.

Da ultimo, il **18 gennaio 2012**, il **30 maggio 2012**, l' **11 ottobre 2012** e il **16 gennaio 2013**, sono state svolte comunicazioni del Governo, alle commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera e del Senato, sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e sugli interventi di cooperazione in corso.

Si segnala, inoltre, che dal febbraio 2011 è stata prestata un'attenzione notevole al conflitto armato interno scoppiato in **Libia**. Al riguardo, si ricordano le **mozioni approvate dall'Assemblea della Camera nella seduta del 4 maggio 2011** e le **risoluzioni approvate dall'Assemblea della Camera nella seduta del 24 marzo 2011** e dalle Commissioni riunite esteri e difesa della Camera **nella seduta del 18 marzo 2011**, unitamente alle **risoluzioni approvate dall'Assemblea del Senato nella seduta del 23 marzo 2011** e dalle Commissioni riunite esteri e difesa del Senato nella **seduta del 18 marzo 2011**. Si ricordano altresì gli elementi di informazione forniti sulla situazione libica nel corso delle **comunicazioni del Governo sugli sviluppi relativi alle missioni internazionali del 13 luglio 2011**, comunicazioni svolte dai ministri degli esteri e della difesa di fronte alle Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato. All'attività parlamentare italiana si è associata l'attività parlamentare degli altri Stati dell'Unione europea: lo attestano le comunicazioni del Governo di fronte all'Assemblea nazionale e al Senato francesi del 22 marzo 2011 e il voto dell'Assemblea nazionale francese sul prolungamento della missione militare in Libia del 12 luglio 2011; le comunicazioni del Governo al Bundestag del 18 marzo

2011; il voto del Congresso dei deputati spagnolo del 22 marzo 2011. Da segnalare anche il dibattito al Congresso USA, alla Camera dei Rappresentanti il 24 giugno e al Senato, alla Commissioni esteri, il 29 giugno.

Ulteriori elementi conoscitivi sono stati, poi, acquisiti da diverse **delegazioni** di deputati che si sono **recate** in **visita** ai contingenti militari italiani nei diversi teatri operativi.

Informazioni più dettagliate relative alle singole missioni ed agli avvenimenti recenti sono reperibili presso una apposita area [del sito del Ministero della difesa](#).

Testo unico missioni internazionali

Nel nostro ordinamento non è stata ancora introdotta una **complessiva normativa di riferimento** sul trattamento economico e giuridico del personale impegnato in tali missioni, nonché sui molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse. Tutti questi aspetti sono, infatti, attualmente disciplinati da apposite disposizioni che - in quanto inserite di volta in volta nell'ambito dei provvedimenti legislativi con cui si dispone periodicamente il finanziamento delle missioni internazionali - hanno un'efficacia limitata nel tempo e necessitano pertanto di essere continuamente reiterate, con conseguenti rischi di difetti di coordinamento normativo e di incertezza circa le disposizioni applicabili nei diversi teatri operativi.

Per far fronte a questi inconvenienti, anche nella XVI legislatura è ripreso, presso le Commissioni riunite Affari esteri e difesa della Camera, il dibattito parlamentare in merito all'opportunità di pervenire alla definizione di una legge quadro sulle missioni internazionali (A.C. **1213**, A.C. **1820**, A.C. **2065** e A.C. **2849**) al fine di evitare che i citati profili ordinamentali comuni alle singole missioni siano di volta in volta ripetuti nei decreti legge che semestralmente o annualmente autorizzano la proroga delle missioni internazionali in essere. Ai fini dell'istruttoria legislativa su tali proposte di legge, le due Commissioni hanno svolto un'indagine conoscitiva ed hanno quindi istituito un comitato ristretto.

Nel corso del citato *iter* parlamentare anche il Governo ha espresso apprezzamento per lo sforzo diretto ad "aprire un dibattito che porti ad una disciplina più organica delle missioni internazionali".

Il comune denominatore delle proposte è costituito prevalentemente dalle **disposizioni in materia di personale** e in materia **amministrativa** e **contabile** che riproducono il consolidato apparato normativo che da svariati anni viene riproposto sostanzialmente nella stessa veste attraverso i citati provvedimenti legislativi di proroga delle missioni internazionali.

Per quanto riguarda, poi, il tema della **procedura da adottare per l'invio dei militari all'estero**, tale questione è affrontata in particolare dalla proposta A.C. **1820** che, ispirandosi ai contenuti della **Risoluzione Ruffino n. 7-1007** del 16 gennaio 2001, approvata dalla Commissione Difesa della Camera il 16 gennaio 2001 e ai lavori che furono svolti dalle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera stessa nella XV legislatura, prefigura una procedura di autorizzazione fondata sul **binomio Governo-Parlamento**.

In sintesi, al Consiglio dei ministri spetterebbero le deliberazioni circa la partecipazione italiana a missioni internazionali, previa informazione al Presidente della Repubblica; le Camere, invece, in primo luogo, sarebbero destinatarie delle comunicazioni del Governo in merito alle citate deliberazioni, ai fini dell'autorizzazione delle missioni stesse, in secondo luogo, esse provvederebbero all'approvazione dei provvedimenti legislativi recanti la

copertura finanziaria delle spese connesse all'avvio e alla proroga delle missioni, prelevando le risorse necessarie dall'apposito fondo missioni la cui dotazione sarebbe stabilita dalla legge finanziaria.

Giorno della memoria delle vittime di Nassiriya e di tutti i militari e civili italiani caduti in missioni internazionali

La **legge 12 novembre 2009, n. 162** ha istituito la **Giornata del ricordo dei Caduti militari e civili nelle missioni internazionali per la pace**. Il giorno del ricordo è individuato nella giornata del 12 novembre, data dell'attentato di Nassiriya. In tale occasione sono previste iniziative per ricordare, soprattutto agli studenti, il valore del sacrificio dei militari e dei civili italiani caduti in missioni internazionali.

Approfondimenti

- [Cronologia dell'impegno italiano nella crisi libica \(21 febbraio - 21 ottobre 2011\)](#)
- [Cronologia della crisi georgiana](#)
- [La missione ISAF in Afghanistan](#)
- [La proroga delle missioni internazionali: il DL n. 227 del 2012](#)
- [Le missioni dell'Unione europea nell'ambito della PESDC](#)
- [Libia: l'impegno delle Forze armate italiane](#)
- [Rifinanziamento delle missioni internazionali 2012 - 2013](#)

Dossier pubblicati

- [Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra l'Italia e la Libia - A.C. 2041 \(12/01/2009\)](#)
- [Missione in Libano - \(12-13 maggio 2009\) \(06/05/2009\)](#)
- [Partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia ed a missioni internazionali per l'anno 2008 - D.L. 147/2008 - A.C. 1802 \(20/10/2008\)](#)
- [Partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia ed a missioni internazionali per l'anno 2008 \(21/10/2008\)](#)
- [Partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia ed a missioni internazionali per l'anno 2008 \(21/10/2008\)](#)
- [Partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia ed a missioni internazionali per l'anno 2008 Lavori preparatori della Legge n. 183/2008 Iter parlamentare \(26/05/2009\)](#)
- [Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 209/2008 - A.C. 2047 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(12/01/2009\)](#)
- [Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 209/2008 ' A.C. 2047 \(12/01/2009\)](#)
- [Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - Lavori preparatori della Legge n. 12/2009 - Iter parlamentare \(18/05/2009\)](#)
- [Proroga missioni internazionali - A.C. 2602 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(15/07/2009\)](#)
- [Proroga missioni internazionali - A.C. 2602 - Schede di lettura \(15/07/2009\)](#)
- [Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 152/2009 ' A.C. 3016 - Schede di lettura - Edizione aggiornata \(09/12/2009\)](#)
- [Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 1/2010 ' A.C. 3097 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(11/01/2010\)](#)
- [Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali D.L. 1/2010 ' A.C. 3097 -](#)

- Schede di lettura (11/01/2010)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 102/2010 ' A.C. 3610 (Schede di lettura) (07/07/2010)
- Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali (24/06/2010)
- La missione ISAF in Afghanistan - Estratto con aggiornamenti dal quaderno Nuovi profili della partecipazione italiana alle missioni militari internazionali (29/07/2010)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 228/2010 ' A.C. 3996' Elementi per l'istruttoria legislativa (11/01/2011)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 228/2010 ' A.C. 3996' Schede di lettura (10/01/2011)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 228/2010 ' A.C. 3996 ' Riferimenti normativi (10/01/2011)
- Le missioni internazionali: tabelle e grafici (20/07/2011)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali D.L. 107/2011 - A.C. 4551 - Schede di lettura (27/07/2011)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 107/2011 ' A.C. 4551 Elementi per l'istruttoria legislativa (27/07/2011)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 215/2011 ' A.C. 4864 Elementi per l'istruttoria legislativa (11/01/2012)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 215/2011 ' A.C. 4864 - Schede di lettura (11/01/2012)
- Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali - D.L. 215/2011 ' A.C. 4864 - Tabella (13/01/2012)
- Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia - D.L. N. 227/2012 - A.C. 5713 - Elementi per l'istruttoria (21/01/2013)
- Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di Polizia - D.L. N. 227/2012 - A.C. 5713 - tabella (21/01/2013)

Documenti e risorse web

Osservatorio di politica internazionale

- Il nuovo concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?
- Mediterraneo e Medio Oriente
- La formazione delle forze di sicurezza afgane
- Iraq
- La formazione delle forze di sicurezza afgane
- Recenti sviluppi politici nei Balcani occidentali
- Mediterraneo e Medio Oriente n. 2
- Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan
- Mediterraneo e Medio Oriente n. 3-4
- Le conseguenze della pirateria nel Corno d'Africa
- Corno d'Africa
- Le missioni internazionali
- La missione in Afganistan e le tappe per il ritiro (Usa, Francia, Canada e Bahrein)
- Il ritiro dall'Afghanistan: le percezioni nella Nato, nel Regno Unito, in Germania, in Turchia e negli Emirati Arabi Uniti
- AFGHANISTAN Il ruolo degli attori regionali alla luce del ritiro occidentale
- La sicurezza nello spazio: risvolti italiani e internazionali

- Cina e India ? Budget per la Difesa e principali programmi
- La pirateria: che fare per sconfiggerla?
- Il Libano tra instabilità interna e influenze esterne
- Considerazioni politiche e militari sulla crisi in Libia
- Cyber-security: Europa e Italia

Approfondimento: Cronologia dell'impegno italiano nella crisi libica (21 febbraio - 21 ottobre 2011)

Cronologia dell'impegno italiano nella crisi libica (21 febbraio – 21 ottobre 2011)

21 febbraio: Livello di allerta massimo per le forze aeree italiane. Il grado di prontezza della difesa aerea è stato infatti innalzato al massimo livello (cioè: decollo immediato di velivoli, se necessario, per neutralizzare eventuali minacce aeree) in particolare presso le basi dell'Aereonautica di Trapani e Gioia del Colle (Bari).

22 febbraio: In seguito all'acuirsi della crisi in Libia, la nave San Giorgio è salpata da Brindisi per concorrere alle operazioni di assistenza umanitaria con i propri mezzi aerei, logistici e sanitari.

24 febbraio: La corvetta Fenice e il pattugliatore d'altura Comandante Bettica (che imbarca un elicottero AB-212) sono impegnate nel servizio di sorveglianza marittima nello Stretto di Sicilia con compiti di vigilanza pesca e controllo flussi migratori. Anche la nave San Giorgio continua ad incrociare nelle acque al largo della Libia in attesa di condurre una missione per il recupero di cittadini italiani nella città di Misurata, per rimanendo al di fuori delle acque territoriali libiche fino a quando non riceva il nulla-osta diplomatico. Il cacciatorpediniere Mimbelli, partito dalla base navale di Taranto, si trova in acque internazionali per assicurare il controllo dello spazio aereo.

27 febbraio: La nave San Giorgio è rientrata in Italia dalla missione di soccorso umanitario in Libia sbarcando a Catania 258 persone, tra cui 122 italiani, imbarcate il 25 febbraio a Misurata, con i mezzi da sbarco manovrati dagli specialisti del Reggimento San Marco.

28 febbraio: Il cacciatorpediniere Francesco Mimbelli, nel porto di Al Burayqah (Libia), nel Golfo della Sirte, ha imbarcato 298 persone (per la maggior parte lavoratori stranieri impiegati dalle ditte italiane in Libia) per il successivo trasporto verso le coste italiane. La nave rifornitrice Vesuvio fornisce assistenza alle navi del dispositivo aeronavale della Marina Militare impegnato nell'operazione.

1° marzo: Il cacciatorpediniere Francesco Mimbelli è rientrato nel porto di Catania dalla missione di soccorso umanitario trasportando i lavoratori recuperati in Libia. Con l'arrivo del Mimbelli il numero complessivo di persone evacuate è salito a 810, di cui 274 italiani.

5 marzo: Il pattugliatore Libra è partito dal porto di Catania con 25 tonnellate di aiuti e materiale diretto a Bengasi per una missione di soccorso umanitario. La nave trasporta acqua potabile e unità di purificazione per l'acqua, tende, coperte, kit medici per patologie generali, cinque tonnellate di riso e cinque tonnellate di latte.

7 marzo: Il cacciatorpediniere Andrea Doria ha lasciato Taranto alla volta delle acque internazionali tra il basso Jonio e il canale di Sicilia. Il Doria va ad integrare il sistema di controllo degli spazi aerei, nell'ambito della missione di soccorso umanitario in Libia, fungendo da piattaforma per il controllo aereo del Mediterraneo meridionale.

9 marzo: Il pattugliatore Libra è rientrato alla base navale di Augusta dopo aver consegnato nel porto libico di Bengasi gli aiuti umanitari imbarcati a Catania. Oltre all'equipaggio di 83 militari, si sono aggiunti per l'espletamento di quest'ultima missione anche 18 fucilieri del Reggimento San Marco. Ad Augusta è sbarcato anche il giornalista francese Jean Marie Lemaire di France TV, che era stato ferito nella zona di Bengasi.

15 marzo: Il traghetto "Mistral Express", con a bordo oltre 1.800 immigrati, quasi tutti

marocchini, provenienti dalla Libia, partito da Tripoli il 13 marzo, è fermo nelle acque internazionali di fronte al porto siciliano di Augusta. La nave, diretta in Marocco, ha chiesto di sostare nel porto siciliano per fare rifornimento. Alla nave è stato vietato l'ingresso nelle acque territoriali italiane dalla corvetta della Marina militare "Sfinge", dopo che il Ministero dell'Interno aveva chiesto a quello della Difesa di evitare l'avvicinamento della nave prima che si faccia chiarezza sulle persone a bordo e sulle loro reali intenzioni.

Il pattugliatore della Marina Militare Spica è entrato nel porto di Lampedusa per far sbarcare 129 persone tratte in salvo la notte precedente da un barcone alla deriva che stava imbarcando acqua a circa 20 miglia a Sud dell'isola.

16 marzo: Il traghetto "Mistral Express", dopo aver terminato il rifornimento che si è svolto durante la notte nella rada del porto siciliano di Augusta, è ripartito, scortato dalla corvetta della Marina militare "Sfinge", con destinazione Marocco.

18 marzo: Nell'ambito dell'operazione "**Odyssey Dawn**" l'Italia ha messo a disposizione della coalizione di Paesi: 4 velivoli Tornado ECR, 4 caccia F-16 con compiti di scorta e 2 velivoli Tornado IDS "Tanker" per il rifornimento in volo. La Marina Militare ha mobilitato la portaerei Garibaldi (con a bordo i caccia AV8 Harrier), che è salpata da Taranto per dislocarsi in Sicilia, il cacciatorpediniere Andrea Doria, che si occuperà della difesa aerea, e due unità che sono attualmente inserite nella SNMG1, la forza marittima della NATO: la fregata Euro e il rifornitore Etna.

20 marzo: La **prima missione** italiana nell'ambito dell'operazione "Odyssey Dawn" è iniziata alle ore 20.00 con il decollo di sei velivoli Tornado dell'Aeronautica Militare dall'aeroporto di Trapani Birgi per condurre azioni di accecamento o soppressione delle difese aeree radar libiche. La missione si è conclusa positivamente con il rientro dei velivoli alle 22.20 nell'aeroporto di partenza. Sono stati impiegati quattro Tornado ECR supportati da due Tornado "Tanker" per il rifornimento in volo. L'Aeronautica militare ha spiegato che la missione ha come obiettivo quello di rendere inefficaci le installazioni di difesa aerea nemica e che tale obiettivo può essere conseguito anche senza l'utilizzo di armamenti, in quanto i sistemi radar presenti sul territorio ostile vengono appositamente spenti per non essere localizzati e poi colpiti. Prosegue intanto l'attività della Marina Militare con una nuova missione del pattugliatore Libra della Marina militare, che è giunto nel porto di Derna – in Cirenaica, a est di Bengasi – per scaricare aiuti umanitari.

21 marzo: Nuova missione aerea italiana condotta da tre Tornado (due dei quali ECR e uno Tanker) e due F-16 (con funzioni di difesa aerea e scorta) e iniziata alle 13.50 dalla base di Trapani, con destinazione ignota. Tutti i velivoli sono rientrati alle 16.25 alla base.

E' stato **chiuso al traffico aereo civile** a causa delle operazioni dell'Aeronautica militare che riguardano la Libia, **l'aeroporto di Trapani Birgi**.

22 marzo: L'Aeronautica Militare ha condotto **due missioni** in territorio libico, entrambe svolte da 5 velivoli (due Tornado ECR, un Tornado Tanker e 2 F-16). In aggiunta alle missioni svolte dai velivoli dell'Aeronautica Militare in ambito coalizione, le Unità navali della Marina Militare sono in navigazione nell'area sud e cooperano con gli assetti dell'Aeronautica per il controllo e la difesa dello spazio aereo nazionale. Nel Canale di Sicilia sono anche presenti la nave rifornitrice Etna ed il pattugliatore di squadra Borsini, che sta svolgendo la missione di vigilanza pesca e controllo dei flussi migratori.

23 marzo: Proseguono le attività dell'Aeronautica Militare, che ha condotto **due missioni**, svolte dai velivoli Tornado e F-16, cui si è aggiunto un C130J con funzioni di rifornimento in volo. Nell'ambito delle attività di concorso fornite dal Ministero della Difesa al Ministero

dell'Interno riguardanti l'“Emergenza Profughi”, la Nave San Marco è arrivata nelle acque antistanti l'isola di Lampedusa ed ha iniziato le operazioni di imbarco di circa 550 migranti extracomunitari, che verranno trasportati presso il porto di Augusta.

24 marzo: Quattro missioni svolte dai velivoli Tornado, F-16 e C130 dell'Aeronautica Militare in territorio libico. Sono finora dieci le missioni effettuate dai velivoli italiani, per un totale di trentadue sortite, durante le quali non è stata rilevata alcuna significativa emissione dai radar libici. Dopo aver sbarcato circa 550 persone di nazionalità tunisina nel porto di Augusta in Sicilia, la nave anfibia San Marco è ripartita nuovamente alla volta dell'isola di Lampedusa dove proseguirà le attività di trasferimento.

25 marzo: Gli aerei dell'Aeronautica militare italiana hanno svolto **due missioni** in territorio libico.

Nell'ambito delle attività di supporto alla Protezione Civile, la Nave San Marco è giunta nuovamente a Lampedusa. Inoltre, per il supporto al dispositivo di vigilanza attuato sull'isola di Lampedusa, è stato completato il rischieramento di ulteriori 50 soldati portando così a 200 il totale degli uomini impegnati a Lampedusa e Mineo. La nave San Marco ha ultimato, nel tardo pomeriggio, l'imbarco di 547 cittadini extracomunitari ed è salpata alla volta di Taranto.

26 marzo: Sono state effettuate **cinque missioni** da parte di aerei dell'Aeronautica Militare italiana. Tutte le missioni si sono concluse con il rientro a Trapani degli ultimi velivoli alle ore 21.00 circa.

27 marzo: L'Aeronautica ha svolto **quattro missioni** nell'ambito dell'operazione “Odyssey Dawn”:

- due per la soppressione delle difese aeree libiche (con velivoli Tornado ECR e “Tanker”, nonché di un C130J);
- due di pattugliamento condotte da velivoli F-16.

L'Italia ha trasferito alla NATO il controllo operativo di 4 velivoli a decollo verticale della Marina Militare AV8 Bravo plus (rischierati a bordo di Nave Garibaldi) e di 4 caccia dell'Aeronautica Militare Eurofighter per concorrere alle operazioni connesse con l'implementazione della “no fly zone” nell'ambito dell'Operazione “Unified Protector” della NATO. Contestualmente, sono stati ripresi sotto controllo nazionale i 4 caccia F16. La nave anfibia San Marco ha completato il suo secondo trasferimento di cittadini nordafricani sbarcando a Taranto 547 uomini di nazionalità tunisina da trasferire al centro di accoglienza allestito a Manduria. Il gruppo di migranti essere stato rifocillato dal personale di bordo, è sbarcato. Al termine delle operazioni di sbarco, Nave San Marco ha ripreso la navigazione verso le coste della Sicilia.

28 marzo: Sono state effettuate **sei missioni** italiane nell'ambito dell'Operazione “Odyssey Dawn”, con l'utilizzo di Tornado ECR, Tornado Tanker e C130J.

29 marzo: Continua la predisposizione degli assetti da impiegare nell'operazione “**Unified Protector**”, sotto il comando della NATO. Nell'ambito della risoluzione ONU 1973, la missione ha i compiti di protezione dei civili, anche attraverso l'implementazione della “No Fly Zone Plus” che ingloba la precedente area di interdizione al volo e “l'embargo navale”. La missione per il rispetto della No Fly Zone in Libia è prevista per un periodo di 90 giorni, prorogabile secondo necessità, il cui comando sarà insediato presso la base Joint Force Comande di Napoli, che si avvale del centro operativo CAOC (*Combined Air Operations Center*) di Poggiorenetico (Ferrara). Lo scopo della missione è la chiusura completa dei cieli libici, con la sola esclusione dei voli autorizzati. Il divieto riguarderà sia gli aerei del regime di

Gheddafi sia quelli dei ribelli. Il mandato consente il diritto all'autodifesa.

Per la "No Fly Zone Plus" l'Aeronautica militare ha messo a disposizione i seguenti velivoli:

- **4 velivoli Eurofighter Typhoon;**
- **4 velivoli Tornado ECR.**

Nella giornata sono state svolte dall'Aeronautica italiana:

- **due missioni** di pattugliamento aereo con l'impiego di due coppie di caccia Eurofighter 2000 Typhoon;
- **due missioni** di pattugliamento per la difesa aerea del dispositivo navale, da parte di due coppie di velivoli AV8B II Harrier, a decollo verticale, della Marina Militare italiana, imbarcati sulla portaerei Garibaldi.

La Marina Militare ha messo a disposizione dell'Operazione "Unified Protector", già dal 26 marzo, le seguenti unità navali:

- unità di supporto logistico "Etna";
- portaerei "Giuseppe Garibaldi", con a bordo **4 aerei a decollo verticale AV 8B II plus** e 4 elicotteri da pattugliamento EH 101;
- fregata "Libeccio", con a bordo due elicotteri AB 212;
- pattugliatore d'altura "Comandante Bettica", con a bordo un elicottero AB212.

Tutte le unità navali della NATO che partecipano all'operazione Unified Protector sono poste alle dipendenze dell'Ammiraglio di Squadra Rinaldo Veri nella sua funzione di Comandante NATO di MCC (*Maritime Component Command*), di stanza a Napoli.

Continua infine il concorso della Marina Militare alla difesa aerea nazionale, con la presenza del cacciatorpediniere "Andrea Doria", e all'emergenza immigrazione con la nave "San Marco".

30 marzo: Sono state effettuate **dieci missioni** da velivoli AV8-B, Eurofighter, Tornado, riforniti in volo dai Tornado Tanker.

Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", continua il concorso della Marina Militare con la presenza della nave "San Marco" nelle acque antistanti Lampedusa, mentre l'Esercito Italiano ha inviato sull'isola, oltre a quelli già dislocati da giorni, ulteriori 11 militari del Genio, in supporto alle Autorità locali, per un totale di 160 unità.

31 marzo: Gli assetti militari italiani **sono passati sotto il controllo NATO** nell'ambito dell'operazione "Unified Protector". Anche le sette basi aeree, precedentemente rese disponibili per l'operazione "Odyssey Dawn", sono da oggi a disposizione delle operazioni NATO. Gli assetti aerei italiani hanno messo a punto **cinque missioni**, tutte condotte da coppie di aerei: una di Tornado (ricognizione), due di AV-8 B Plus (difesa aerea e ricognizione), due di Eurofighter (sorveglianza aerea). Gli aerei dell'Aeronautica Militare sono stati riforniti in volo da Tornado Tanker. È stato riaperto parzialmente al traffico civile dalle 7.30 di stamattina l'aeroporto di Trapani Birgi.

1° aprile: Sono state effettuate **dodici missioni**:

- la prima, la seconda e la terza condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la quarta e la quinta da due Eurofighter 2000 con funzione di sorveglianza aerea;

- la sesta e la settima da AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- l'ottava e la nona da due coppie di Eurofighter 2000 con compiti di sorveglianza aerea,
- la decima con due Tornado per ricognizione
- la undicesima e dodicesima da una coppia di AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione.

Il cacciatorpediniere Andrea Doria è rientrato alla base navale Mar Grande di Taranto dall'attività di sorveglianza nello Stretto di Sicilia, dopo più di tre settimane di navigazione, durante le quali ha operato per garantire la sicurezza nelle aree di crisi che stanno interessando i paesi del nord Africa e in particolare la Libia.

2 aprile: Sono state svolte **nove missioni:**

- la prima e la seconda condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza da due Eurofighter 2000 con funzione di sorveglianza aerea;
- la quarta da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- la quinta da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la sesta e la settima da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- l'ottava e la nona da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione.

L'Ammiraglio di Divisione Claudio Gaudiosi, attuale vice comandante del Comando di Vertice Operativo Interforze (COI), è stato nominato Comandante dell'operazione militare, denominata EUFOR Libya, svolta nel quadro della Politica di sicurezza e difesa comune (CSDP). Il Quartier Generale della missione è situato all'interno dell'aeroporto di Centocelle a Roma. La decisione adottata definisce il quadro giuridico per l'operazione e l'avvio della missione avverrà a seguito della decisione del Consiglio dell'UE dopo l'approvazione della pianificazione militare discendente attualmente in fase di elaborazione. La decisione prevede che EUFOR Libya, su richiesta dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il Coordinamento degli affari umanitari (OCHA), conduca un'operazione militare al fine di:

- Contribuire alla circolazione sicura e l'evacuazione degli sfollati in condizioni di sicurezza;
- Sostenere, con capacità specifiche, le attività delle agenzie umanitarie.

3 aprile: Sono state effettuate **nove missioni:**

- la prima e la seconda condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza e la quarta da due Eurofighter 2000 con funzione di sorveglianza aerea;
- la quinta e la sesta da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- la settima e l'ottava da una coppia di Eurofighter 2000 con compiti di ricognizione;
- la nona da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione.

I velivoli dell'Aeronautica Militare sono stati riforniti in volo da un KC130 e da Tornado con funzioni tanker.

4 aprile: Sono state effettuate **otto missioni:**

- la prima, la terza e la quinta condotte da due Eurofighter 2000 con funzione di sorveglianza aerea;
- la seconda, la quarta e la sesta da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la settima e l'ottava da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione.

I velivoli dell'Aeronautica Militare sono stati riforniti in volo da un KC130 e da Tornado con funzioni tanker.

5 aprile: Nelle ultime ventiquattro ore sono state effettuate **otto missioni:**

- la prima condotta da un coppia di Eurofighter 2000 con compiti di sorveglianza aerea;
- la seconda e la terza da due Tornado con compiti di ricognizione;
- la quarta e la quinta due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- la sesta da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la settima e l'ottava da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione.

Le navi della Marina Militare continuano a pattugliare l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto.

6 aprile: Sono state portate a termine **dieci missioni:**

- la prima e la seconda condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza e quarta da due Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza aerea;
- la quinta e la sesta da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- la settima da due Eurofighter 2000 con compiti di sorveglianza aerea;
- la ottava e la nona da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- la decima da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione.

7 aprile: Sono state effettuate **otto missioni:**

- la prima e la quarta condotte da una coppia Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza aerea;
- la seconda, la terza e l'ottava da due Tornado con compiti di ricognizione;
- la quinta, la sesta e la settima da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione.

Sono **centootto** le missioni compiute finora dagli aerei italiani messi a disposizione dell'Italia, inizialmente per l'operazione "Odyssey Dawn", poi evoluta in "Unified Protector" a guida NATO.

8 aprile: Sono state svolte **nove missioni:**

- la prima e l'ottava condotte da una coppia di Eurofighter 2000 con compiti di sorveglianza aerea;
- la seconda e la terza da un Eurofighter 2000 ciascuna, con funzioni di sorveglianza aerea;
- la quarta e la quinta da due Tornado con compiti di ricognizione;
- la sesta da un AV-8B Plus con compiti di a difesa aerea e ricognizione;
- la settima e la nona da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione.

Salgono a centodiciassette le missioni compiute finora dagli aerei messi a disposizione dell'Italia.

L'Aeronautica Militare, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri, ha inviato, questa mattina, a Bengasi due aerei C-130 per operazioni umanitarie a favore della popolazione libica che sono stati rispettivamente impiegati, il primo per il trasporto di sedici tonnellate di beni medici e il secondo per il trasporto in Italia di 25 feriti che verranno curati in ospedali della Lombardia.

In applicazione dell'intesa Italo-Tunisina relativa all'emergenza immigrazione, la Marina Militare ha avviato le operazioni di sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque territoriali tunisine mediante l'impiego di corvetta Minerva. All'attività prende anche parte un aereo da pattugliamento marittimo Atlantic.

9 aprile: Sono state concluse **sette missioni:**

- la prima la seconda e la quinta condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza e quarta da due Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza aerea;
- la sesta e la settima da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione.

Sono rientrati in Italia i due C-130J dell'Aeronautica Militare inviati a Bengasi nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per operazioni umanitarie a favore della popolazione libica. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", la Marina Militare attualmente è impegnata con due navi ed un aereo. Nave "San Giorgio", nella giornata di ieri ha imbarcato 285 migranti da Lampedusa e stamane ne ha sbarcati 87 a Porto Empedocle. I restanti arriveranno a Pozzallo domani mattina. Inoltre in applicazione dell'intesa Italo-Tunisina, proseguono le operazioni di sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque territoriali tunisine.

10 aprile: Sono state effettuate **tre missioni:** le prime due condotte da una coppia di AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione, e la terza da due Tornado con compiti di ricognizione. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", la Marina Militare è impegnata con due navi ed un aereo. La nave "San Giorgio" nella prima mattinata ha sbarcato a Pozzallo gli ultimi 198 migranti imbarcati a Lampedusa.

11 aprile: Sono state concluse **otto missioni:**

- la prima, la seconda e l'ottava condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione.
- la terza da due Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza aerea.
- la quarta, la quinta e la sesta da un Eurofighter 2000 ciascuna con funzioni di sorveglianza aerea.
- la settima da una coppia di AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione.

12 aprile: Nella giornata sono state portate a termine **otto missioni:**

- la prima, la seconda e l'ottava condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza da due AV-8B Plus adibiti a difesa aerea e ricognizione;
- la quarta, la quinta, la sesta e la settima da una coppia di Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e difesa aerea.

Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", la nave "San Giorgio" ha affiancato la corvetta "Minerva" nell'attività di sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque territoriali tunisine.

13 aprile: Sono state effettuate **nove missioni:**

- la prima, la quarta e l'ottava condotte da una coppia di AV-8B Plus con compiti di difesa aerea e ricognizione
- la seconda, la terza e la nona da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la quinta, la sesta e la settima da una coppia di Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e difesa aerea.

14 aprile: Sono state portate a termine **sei missioni:**

- la prima e la sesta condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;

- la seconda con due AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione;
- la terza, la quarta e la quinta una coppia di Eurofighter 2000 con compiti di sorveglianza e difesa aerea.

15 aprile: Sono state svolte **sette missioni:**

- la prima condotta da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la seconda, la terza e la settima da due AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione;
- la quarta, la quinta e la sesta da una coppia di Eurofighter 2000 con compiti di sorveglianza e difesa aerea.

La corvetta “Sfinge” ha sostituito la corvetta “Minerva” nell’attività di sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine, in applicazione dell’intesa italo-tunisina. Con il rifornimento notturno del Hms Liverpool (nave della Royal Navy), Nave Etna ha tagliato il traguardo dei 50 rifornimenti in mare in tre mesi esatti di attività operativa quale flagship dello Standing NATO Maritime Group 1.

16 aprile: Sono state effettuate **tre missioni:**

- la prima e la seconda condotte da una coppia di AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione;
- la terza da due Tornado con compiti di ricognizione.

17 aprile: Nelle ultime ventiquattro ore sono state effettuate **sette missioni:**

- la prima, la seconda e la settima condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza, la quarta e la sesta da due Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e difesa aerea;
- la quinta da due AV-8B Plus con compiti di difesa aerea e ricognizione.

Le navi della Marina Militare continuano a pattugliare l’area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto, nell’ambito della missione NATO, e a operare per l’applicazione dell’intesa italo-tunisina in materia di immigrazione.

18 aprile: Sono state effettuate **cinque missioni:**

- la prima condotta da due Tornado con compiti di ricognizione;
- la seconda, la terza e la quarta da una coppia di Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e difesa aerea;
- la quinta da due AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione.

Continua l’impegno della Marina Militare:

- nell’ambito della missione NATO “Unified Protector” con la portaeromobili Giuseppe Garibaldi, la fregata Libeccio, la nave rifornitrice Etna e il pattugliatore Comandante Bettica;
- in applicazione dell’intesa italo-tunisina in materia di immigrazione con la corvetta “Sfinge”, la nave “San Giorgio” e un aereo Atlantic.

19 aprile: Nelle ultime ventiquattro ore sono state effettuate **sei missioni:**

- le prime due condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- la terza e la quarta da una coppia di Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e

difesa aerea;

- la quinta e la sesta da una coppia AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione.

Per quanto riguarda “l'emergenza immigrazione”, in applicazione dell'intesa italo - tunisina, Corvetta “Sfinge”, Nave “San Giorgio” e un aereo Atlantic sono impegnati nella sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

20 aprile: Sono state svolte **otto missioni:**

- le prime due condotte da una coppia di Tornado con compiti di ricognizione;
- le cinque successive da una coppia di Eurofighter 2000 ciascuna, con funzioni di sorveglianza e difesa aerea;
- la settima da una coppia AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione.

21 aprile: Sono state effettuate **sei missioni:**

- la prima, la terza e la sesta condotte da una coppia di Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e difesa aerea;
- la seconda e la quinta da due Tornado con compiti di ricognizione;
- la quarta da una coppia AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione.

22 aprile: Sono state effettuate **sette missioni:**

- la prima, la quinta e la settima condotte da una coppia di AV-8B Plus con funzioni di difesa aerea e ricognizione;
- la seconda e la terza da due Tornado con compiti di ricognizione;
- la quarta e la sesta da una coppia di Eurofighter 2000 con funzioni di sorveglianza e difesa aerea.

Continua l'impegno della Marina Militare:

- nell'ambito della missione NATO “Unified Protector” con la portaeromobili Giuseppe Garibaldi, la fregata Libeccio, la nave rifornitrice Etna e il pattugliatore Comandante Bettica;
- in applicazione dell'intesa italo-tunisina in materia di immigrazione con la corvetta “Sfinge”, la nave “San Giorgio” e un aereo Atlantic.

23-28 aprile: Nell'ultima settimana sono state effettuate **38 missioni.**

Dal 28 aprile gli assetti militari italiani hanno aumentato la flessibilità operativa dei propri velivoli con azioni mirate contro specifici obiettivi militari selezionati sul territorio libico, nell'intento di contribuire a proteggere la popolazione civile libica, sempre nei limiti previsti dal mandato dell'operazione e dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il 28 aprile sono inoltre atterrati all'aeroporto di Bengasi gli istruttori italiani destinati ad operare, insieme con i colleghi britannici e francesi, a sostegno del personale libico operante nel costituendo comando operativo del CNT (Consiglio Nazionale Transitorio).

Continua l'impegno della Marina Militare:

- nell'ambito della missione NATO “Unified Protector” con la portaeromobili Giuseppe Garibaldi, la fregata Libeccio, la nave rifornitrice Etna e il pattugliatore Comandante Bettica;
- in applicazione dell'intesa italo-tunisina in materia di immigrazione con la corvetta

“Sfinge”, la nave “San Giorgio” e un aereo Atlantic.

29 aprile: Il Ministro della difesa ha comunicato alla stampa che l'Italia fornisce gli assetti aerei alla NATO e che sarà eventualmente sempre la NATO a dare informazioni sulle missioni. “La NATO non distingue tra l'aereo francese, l'italiano, l'inglese: ha a disposizione i mezzi delle varie nazioni che partecipano alle azioni” Non sarà pertanto il Ministero della difesa italiano a “dire cosa fa l'aereo italiano rispetto al francese o all'inglese. Lo farà, se vorrà, soltanto la NATO”. Allo Stato maggiore della Difesa, il Ministro ha dato disposizioni “per proseguire nella diffusione di un comunicato settimanale. Se ci saranno notizie particolari, ci sarà anche un comunicato al giorno”.

30 aprile - 6 maggio 2011: Dalla fine dello scorso mese di aprile, pur fornendo lo stesso numero totale di vettori aerei, vengono utilizzati anche velivoli F 16 Falcon, in alternativa all'Eurofighter 2000. Nell'ultima settimana sono state effettuate **53 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000 e F16 Falcon, in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Le navi della Marina Militare: Portaeromobili Giuseppe Garibaldi, fregata Libeccio, nave rifornitrice Etna e pattugliatore Comandante Bettica, anche esse a disposizione della NATO, continuano a pattugliare l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda “l'emergenza immigrazione”, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Corvetta “Triade”, che ha sostituito il 30 aprile scorso Corvetta “Sfinge”, si è affiancata a Nave “San Giorgio” e ad un aereo Atlantic nella sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

7-13 maggio 2011: Nell'ultima settimana sono state effettuate **46 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000 e F16 Falcon, in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Le navi della Marina Militare: Portaeromobili Giuseppe Garibaldi, Fregata Libeccio, Nave rifornitrice Etna e Pattugliatore Comandante Borsini, che ha sostituito il Pattugliatore Comandante Bettica, anche esse a disposizione della NATO, continuano a pattugliare l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda “l'emergenza immigrazione”, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave “San Marco”, che ha sostituito Nave “San Giorgio”, unitamente a Corvetta “Driade” e ad un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

14-20 maggio 2011: Nell'ultima settimana sono state effettuate **54 missioni**. Sono stati messi a disposizione della NATO due ulteriori velivoli: un G222VS e un KC 130 J o, in alternativa, un KC 767 A (questi ultimi due necessari per il rifornimento in volo degli aeromobili italiani). Gli assetti aerei impiegati sono pertanto: Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, G222 VS, KC 130 J e KC B767 in organico all'Aeronautica Militare, e AV-8B Plus della Marina Militare. Le navi della Marina Militare continuano a pattugliare l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto e, per quanto riguarda “l'emergenza immigrazione”, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, il Pattugliatore “Vega” ha sostituito la Corvetta “Driade” ed affianca la Nave “San Marco”; un aereo Atlantic continua la sorveglianza e la monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

21-27 maggio 2011: Nell'ultima settimana sono state effettuate **45 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati: Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, KC 130 J e KC B767 in organico all'Aeronautica Militare, e AV-8B Plus della Marina Militare. La Fregata Euro sostituisce la Fregata Libeccio e si affianca alla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi, alla Nave rifornitrice Etna e al Pattugliatore Comandante Borsini, a disposizione della NATO per il pattugliamento dell'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Un C 130J dell'Aeronautica Militare ha riportato a Bengasi, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per operazioni umanitarie a favore della popolazione libica,

24 feriti libici che sono stati curati presso strutture ospedaliere italiane. Nel viaggio di ritorno l'aeromobile ha trasportato 8 bambini libici feriti che sono stati ricoverati nell'ospedale "Bambin Gesù" di Roma per ricevere le cure necessarie. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave "San Marco", Pattugliatore "Vega", e un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

28 maggio - 3 giugno 2011: Nell'ultima settimana sono state effettuate **49 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, KC 130 J e KC B767 in organico all'Aeronautica Militare, e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è stato riconfigurato. In particolare, la Fregata Euro e la Portaeromobili Giuseppe Garibaldi rimangono a disposizione della NATO per il pattugliamento dell'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Dal pomeriggio del 1 giugno, il Contrammiraglio Gualtiero Mattesi ha ceduto il comando del Task Group marittimo all'Ammiraglio di Divisione Filippo Maria Foffi. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave "San Marco", Nave "Sirio" e un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

4-10 giugno 2011: Nell'ultima settimana sono state effettuate **35 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, KC 130 J e KC B767 in organico all'Aeronautica Militare, e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è composto dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Gli assetti navali pattugliano l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave "San Marco", Nave "Sirio" e un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

11-17 giugno 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **42 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, più due aerorifornitori (KC 130 J e KC B767) in organico all'Aeronautica Militare, e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è composto dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Gli assetti navali pattugliano l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, il 12 giugno le Corvette "Minerva" e "Borsini" hanno sostituito Nave "San Marco", Nave "Sirio" e, unitamente ad un aereo Atlantic, continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

18-24 giugno 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **51 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, più due aerorifornitori (KC 130 J e KC B767) in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è composto dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Un C-130J dell'Aeronautica Militare ha riportato a Bengasi, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per operazioni umanitarie a favore della popolazione libica, 20 feriti di cui 4 bambini, che sono stati curati presso strutture ospedaliere italiane. Nel viaggio di ritorno l'aeromobile ha trasportato 15 feriti, di cui 8 minori libici, che sono stati ricoverati all'ospedale "San Camillo" di Roma per ricevere le cure necessarie. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, le Corvette "Minerva", "Borsini" e un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

25 giugno – 1 luglio 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **37 missioni**. Gli

assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, più due aerorifornitori (KC 130 J e KC B767) in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è composto dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Gli assetti navali pattugliano l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, dal 24 giugno le navi Fenice e Foscari, in sostituzione delle navi Minerva e Borsini, insieme ad un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

2-8 luglio 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **38 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, più un aerorifornitore (KC 130 J) in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è composto dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Gli assetti navali pattugliano l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo-tunisina, dal 24 giugno le navi Fenice e Foscari, in sostituzione delle navi Minerva e Borsini, insieme ad un aereo Atlantic continuano la sorveglianza e monitoraggio in prossimità delle acque tunisine.

9-15 luglio 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **50 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, più due aerorifornitori (KC 130 J e KC 767) in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è composto dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Gli assetti navali pattugliano l'area di competenza al fine di garantire il rispetto del mandato ricevuto. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo – tunisina, le Navi Bettica e Vega in sostituzione delle Navi Fenice e Foscari ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

16-22 luglio 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **30 missioni**. Gli assetti aerei impiegati sono stati Tornado, Eurofighter 2000, F16 Falcon, più due aerorifornitori (KC 130 J e KC 767) in organico all'Aeronautica Militare e AV-8B Plus della Marina Militare. Il dispositivo nazionale impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato dalla Fregata Euro e dalla Portaeromobili Giuseppe Garibaldi. Quest'ultima, attualmente in porto a Taranto, continua ad assicurare il comando delle operazioni navali. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo – tunisina, le Navi Sfinge e Comandante Foscari nonché un aereo Atlantic, continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

23-29 luglio 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **31 missioni**. Gli assetti impiegati sono stati Tornado, F16 Falcon, AMX più gli aerorifornitori KC 130 J, KC 767 e B767, in organico all'Aeronautica Militare. Gli AMX, che dal giorno 25 luglio partecipano alle operazioni, sono del 32° Stormo di Amendola. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato dalla LPD San Giusto, che dal 26 luglio ha sostituito la portaeromobili Giuseppe Garibaldi, e dalla fregata Euro. Per quanto riguarda "l'emergenza immigrazione", in applicazione dell'intesa italo – tunisina, la corvetta Sfinge e il pattugliatore Comandante Foscari nonché un aereo Atlantic, continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

30 luglio - 5 agosto 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **30 missioni**. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX più gli aerorifornitori KC130J e KC767A, in organico all'Aeronautica Militare. Il 2 agosto un C130J dell'Aeronautica Militare ha riportato a

Bengasi, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per operazioni umanitarie a favore della popolazione libica, 14 cittadini libici che sono stati curati presso strutture ospedaliere italiane. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere che dal 30 luglio ha sostituito Nave Euro. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo – tunisina, dal 31 luglio Nave Urania e Nave Spica hanno sostituito Nave Sfinge e Nave Foscari, ed insieme ad un aereo Atlantic, continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

6-12 agosto 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **34 missioni**. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A e un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Quella del Predator, decollato dal 32° Stormo di Amendola (FG) per una missione di ricognizione, è la prima missione operativa sulla Libia. Il velivolo è rientrato alla base aerea foggiana dopo un volo di circa 12 ore in territorio libico e sul Canale di Sicilia. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Urania e Nave Spica stanno completando in queste ore il cambio di consegne rispettivamente con Nave Driade e Nave Borsini, che insieme a un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

13-19 agosto 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **33 missioni**. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Driade (che sarà sostituita il 21 agosto da Nave Chimera) e Nave Borsini (che sarà sostituita il 26 agosto da nave Spica) ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

20-26 agosto 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **33 missioni**. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Chimera (che sarà sostituita domani da Nave Urania), Nave Borsini (che in queste ore sta passando il testimone a Nave Spica) ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

27 agosto - 2 settembre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **31 missioni** aeree. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Spica (che sarà sostituita il 7 settembre da Nave Sirio), Nave Urania (che il 10 settembre passerà il testimone a Nave Driade) ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

3-9 settembre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **31 missioni** aeree. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione,

in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Sirio (che sarà sostituita il 19 settembre da Nave Borsini), Nave Urania (che il 10 settembre passerà il testimone a Nave Driade) ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

10-16 settembre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **39 missioni** aeree. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Sirio (che sarà sostituita il 19 settembre da Nave Borsini), Nave Driade (che il 20 settembre passerà il testimone a Nave Chimera) ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

17-23 settembre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **31 missioni** aeree. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo-tunisina, Nave Orione (che ha sostituito nave Borsini), Nave Chimera ed un aereo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

24-30 settembre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **29 missioni** aeree. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, G222VS gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il 28 settembre, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per le operazioni umanitarie, un C130J dell'Aeronautica Militare ha trasportato in Italia 25 civili feriti di nazionalità libica. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto e da Nave Bersagliere. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo – tunisina, Nave Orione, Nave Minerva (che oggi ha sostituito Nave Chimera) ed un aereo Atlantic, continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

1-7 ottobre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **33 missioni** aeree: tutte con funzioni perlustrative. Dal 30 settembre, il contributo nazionale alla missione è stato ridimensionato. La Nave Bersagliere ha lasciato l'area di operazioni e solo 5 velivoli dell'Aeronautica Militare rimangono alle dipendenze operative della NATO. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, G222VS gli aerorifornitori KC130J e KC767A ed un velivolo a pilotaggio remoto Predator B, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il 30 settembre e il 5 ottobre, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per le operazioni umanitarie, un C130J dell'Aeronautica Militare ha trasportato in Italia altri civili feriti di nazionalità libica. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di Embargo Navale è assicurato da Nave San Giusto al comando della componente marittima della operazione. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo – tunisina, Nave Spica e Nave Minerva che a breve saranno sostituite da Nave Vega e Nave Urania ed un aereo Atlantic, continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

8-14 ottobre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **18 missioni** aeree. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, velivoli a pilotaggio remoto Predator B, e due aerorifornitori KC130J e KC767A, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Dall'11 al 13 ottobre, nell'ambito della cooperazione con il Ministero degli Affari Esteri per le operazioni umanitarie, è stato impiegato un C130J dell'Aeronautica Militare con cadenza quotidiana. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di embargo navale è assicurato

da Nave San Giusto al comando della componente marittima della operazione. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo – tunisina, Nave Vega, Nave Minerva (quest'ultima sostituita da Nave Urania a partire dal 12 ottobre) ed un velivolo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

15-21 ottobre 2011 Nell'ultima settimana sono state effettuate **19 missioni** aeree di ricognizione, sorveglianza, pattugliamento, controllo della No Fly Zone e di supporto. Gli assetti impiegati sono stati: Tornado, F16 Falcon, AMX, velivoli a pilotaggio remoto Predator B, e due aerorifornitori KC130J e KC767A, tutti in organico all'Aeronautica Militare. Il dispositivo della Marina Militare impegnato nell'operazione di embargo navale è assicurato da Nave San Giusto al comando della componente marittima della operazione. Per quanto riguarda l'emergenza immigrazione, in applicazione dell'intesa italo - tunisina, Nave Driade, Nave Borsini ed un velivolo Atlantic continuano la sorveglianza in prossimità delle acque tunisine.

Sono strettamente connessi all'argomento oggetto della presente scheda i seguenti approfondimenti:

- Documentazione e ricerche n. 222/0: L'impegno italiano nelle operazioni in Libia

- Documentazione e ricerche n. 224/0: Crisi libica: principali mezzi aerei e navali del dispositivo militare italiano

Approfondimento: Cronologia della crisi georgiana

Nel corso del vertice NATO di Bucarest (2-4 aprile 2008), **gli Stati dell'Alleanza atlantica respingono temporaneamente la candidatura di Georgia e Ucraina** al *Membership Action Plan*, primo passo in vista dell'ingresso nell'Alleanza. Tuttavia il Segretario generale della NATO Jaap de Hoop Scheffer annuncia l'avvio di un dialogo ad alto livello per affrontare le questioni ancora aperte, sottolineando il forte impegno da parte dell'Alleanza affinché il procedimento di adesione vada a buon fine.

Il 16 aprile un comunicato del Ministero degli Esteri russo rende noto che **il Presidente uscente Vladimir Putin ha dato istruzione ai suoi ministri e ad altre agenzie statali di stabilire "relazioni ufficiali" con le controparti delle regioni secessioniste georgiane d'Abkhazia e Ossezia del Sud**. Il portavoce del Ministero degli Esteri russo, Mikhail Kamynin, fa sapere che la Federazione Russa non intende entrare in conflitto con la Georgia, quanto piuttosto *"di prendersi cura degli interessi delle popolazioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, inclusi i cittadini russi che vivono lì"*. Il Segretario generale della NATO, Jaap de Hoop Scheffer, e l'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, Javier Solana, esprimono profonda preoccupazione per l'iniziativa di Mosca. Lo stesso giorno, il portavoce del Dipartimento di Stato USA, Sean Mc Cormack, ribadisce il **fermo sostegno di Washington all'integrità e sovranità territoriale georgiana**. In un discorso al Consiglio dei Ministri il successivo 17 aprile, **il Presidente georgiano Mikhail Saakashvili definisce "una provocazione" l'ordine impartito da Putin**.

Il 20 aprile la Georgia annuncia che un caccia Mig-29 russo ha abbattuto un proprio aeroplano radiocomandato che volava sopra il territorio dell'Abkhazia. La Russia nega il proprio coinvolgimento ma un'inchiesta ONU confermerà la versione georgiana dell'accaduto. Il 29 aprile **la Russia invia truppe in Abkhazia per contrastare un ipotetico attacco georgiano**.

Il 21 maggio si svolgono **in Georgia le elezioni politiche**. Il Movimento nazionale, il partito del Presidente Saakashvili, raggiunge il 59% dei voti superando largamente la maggioranza parlamentare di due terzi, necessaria per emendare la Costituzione. L'opposizione contesta i risultati ufficiali e non mancano segnalazioni di criticità nel procedimento elettorale da parte degli osservatori dell'OSCE.

A partire dalla metà di giugno, intanto, aumentano le tensioni in Ossezia del Sud e in Abkhazia. Mosca definisce un *"atto di aggressione"* gli attacchi ad alcuni villaggi e alla città di Tskhinvali, capoluogo dell'Ossezia meridionale, da parte delle truppe georgiane. Secondo le fonti di Mosca, sarebbero state le forze georgiane ad iniziare le ostilità, mentre Tbilisi respinge categoricamente l'accusa. Il giorno 8 luglio caccia russi sorvolano l'Ossezia meridionale all'interno dello spazio aereo georgiano.

Il 10 luglio **il segretario di Stato americano Rice, in visita a Tbilisi, esprime pieno sostegno alla Georgia** nel far fronte alle tendenze separatiste in Abkhazia e nell'Ossezia del Sud.

Ai primi di agosto la crisi georgiana precipita. Il 1° agosto **cominciano intensi scontri tra le forze georgiane e quelle dell'Ossezia del Sud**. Il 3 inizia l'evacuazione dei civili osseti verso la Russia. Il 5 **l'ambasciatore di Mosca, Yuri Popov, avverte Tbilisi che la Russia interverrà** in caso di esplosione di un conflitto.

Il 6 agosto **truppe georgiane entrano in Ossezia del Sud.**

Il 7 agosto il presidente georgiano Saakashvili offre un cessate il fuoco: a seguito del fallimento di tale proposta **le truppe georgiane attaccano la capitale sudosseta Tskhinvali.** Il giorno successivo, l'8 agosto, **la Russia invia altre forze in Georgia per respingere tali attacchi.** Il Presidente russo Medvedev dichiara che difenderà i compatrioti russi.

Il 9 agosto **le forze russe lanciano raid aerei e via terra in territorio georgiano mentre il Parlamento di Tbilisi approva un decreto presidenziale che dichiara lo stato di guerra.** Il 10 agosto **la Georgia dichiara il cessate il fuoco unilaterale. La Presidenza francese, a nome dell'Unione europea, avvia la mediazione** per la fine delle ostilità e il Ministro degli esteri francese Kouchner arriva a Tbilisi per avviare il dialogo.

L'11 agosto il **G-7**, il gruppo dei sette Paesi più industrializzati, **chiede alla Russia un cessate il fuoco immediato.**

Il 12 agosto il **Presidente russo Medvedev ordina la fine dei combattimenti** perché "*l'aggressore è stato punito e ha riportato perdite cospicue*". **La Russia annuncia inoltre che le sue truppe manterranno le posizioni raggiunte in Georgia.** La Georgia dichiara di aver bisogno di una prova maggiore dell'interruzione delle ostilità da parte della Russia e che resterà pronta per qualunque nuovo attacco. Poco dopo aver annunciato la fine delle operazioni, **Medvedev incontra il Presidente francese Sarkozy, giunto a Mosca in veste di mediatore.** Lo stesso giorno si riunisce, in sessione straordinaria, **il Consiglio NATO**, che **esprime forte preoccupazione per la crisi in Georgia, condanna l'uso sproporzionato della forza da parte russa e sostiene la sovranità e l'integrità territoriale della Georgia. La NATO conferma l'appoggio all'azione dell'OSCE e dell'Unione europea** finalizzata alla cessazione immediata delle violenze e al raggiungimento di una soluzione politica della controversia.

Il 13 agosto i **Ministri degli esteri dell'Unione europea riuniti a Bruxelles esprimono pieno sostegno ai tentativi della Francia**, in qualità di Paese che detiene la presidenza di turno dell'Unione europea, di trovare una soluzione al conflitto fra Russia e Georgia. Viene inoltre dato il via libera all'invio eventuale di osservatori UE sul posto. **Il piano di pace europeo si articola in sei punti:** impegno a non ricorrere alla forza per la soluzione della controversia in Georgia; cessazione immediata dei combattimenti; via libera all'arrivo di aiuti umanitari; rientro delle forze armate georgiane nelle caserme; ritiro delle forze russe nelle posizioni che ricoprivano prima della guerra; apertura di un dibattito internazionale sullo *status* di Abkhazia e Ossezia del Sud. Lo stesso 13 agosto, **il presidente americano George W. Bush annuncia una missione umanitaria**, coordinata dal Pentagono con mezzi aerei e navali, per aiutare le zone della Georgia disastrose dagli attacchi russi **e chiede il pieno rispetto, da parte della Russia, del cessate il fuoco.**

Il 14 agosto l'UE si dichiara disposta ad effettuare un'azione di monitoraggio ed il Ministro degli esteri Frattini annuncia la disponibilità ad ospitare una Conferenza di pace a Roma.

Il piano di pace viene sottoscritto prima dalla Georgia (15 agosto), indi dalla Russia (16 agosto). Con il viaggio del Segretario di Stato Rice a Tbilisi, **gli Stati Uniti confermano l'appoggio all'integrità territoriale georgiana.** All'indomani della firma russa dell'accordo, Mosca non inizia ancora le operazioni di ritiro delle truppe. Il Presidente americano Bush invita di nuovo la Russia a rispettare gli accordi e il Presidente Medvedev assicura Sarkozy che il ritiro russo avrà inizio alle 12 del 18 agosto. Intanto il cancelliere tedesco Merkel, in visita a Tbilisi per sostenere il piano di pace, sancisce **il sostegno della Germania,**

precedentemente contraria, **all'ingresso della Georgia nella NATO.**

Per tutta la giornata del 18 agosto le notizie circa il ritiro rimangono contraddittorie: mentre Mosca lo conferma ufficialmente, Tbilisi nega che le truppe russe stiano effettivamente lasciando il territorio georgiano. Il Presidente Medvedev, confermando la fine dell'azione militare, dichiara che in ogni caso la Russia punirà ogni azione condotta contro cittadini russi. Da parte sua, **Saakashvili, in un appello televisivo, si dice pronto al dialogo ma solo dopo il completamento del ritiro russo**, condizione indispensabile per la ripresa di trattative, confermando comunque la volontà di mantenere l'integrità territoriale della Georgia. Lo stesso giorno desta ulteriori polemiche la notizia, riportata dal *New York Times* che cita fonti dell'*intelligence* statunitense, del dispiegamento in Ossezia del Sud di missili tattici in grado di raggiungere Tbilisi. La notizia, smentita dai russi, verrà confermata da fonti non identificate del Pentagono. I vertici militari russi, intanto, confermano la permanenza di navi militari nel Mar Nero in prossimità del confine georgiano e la presa di possesso di un centrale idroelettrica a Ingoeti, vicino al confine osseto. Gli stessi vertici militari russi ammettono che è difficile fissare un momento preciso per l'inizio del ritiro. Lo stesso 18 agosto, **a Vienna, si riuniscono i Paesi membri dell'OSCE per valutare l'avvio di una missione ampliata a cento membri.** Il ministro Frattini, durante un colloquio con il Presidente di turno dell'OSCE, il ministro degli Esteri finlandese, Alexander Stubb, sottolinea la **piena adesione dell'Italia al progetto**, offrendo subito un contributo di dieci unità. Nonostante la apertura del ministro russo Lavrov a tale ipotesi, prima di dare il suo assenso all'ampliamento della missione dell'OSCE, la Russia chiede che vengano precisati alcuni aspetti quali la nazionalità dei nuovi osservatori, il luogo del loro dispiegamento e il loro mandato. A seguito di ulteriori mediazioni, la Russia acconsente ad un ampliamento immediato della missione a venti osservatori. Successivamente (21 agosto) il Presidente di turno dell'OSCE, Stubb, si reca in missione in Georgia per una verifica sul campo della situazione umanitaria e politica. Sempre il 18 agosto un comunicato del Ministero degli Esteri russo rende noto che **la Russia chiederà che una risoluzione delle Nazioni Unite sancisca il piano europeo. Prende inoltre l'avvio una missione del Consiglio d'Europa per la verifica sul campo del rispetto degli impegni presi da parte dei due contendenti.**

Il 19 agosto si svolge una **riunione dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri della NATO** per decidere la linea politica dell'Alleanza in relazione alla crisi nel Caucaso. Di nuovo la NATO esprime profonda preoccupazione per la situazione in Georgia ed afferma che **l'azione russa ha profondamente modificato il quadro delle relazioni NATO-Russia** che non potranno più proseguire come prima. Secondo il documento finale NATO, **l'azione militare della Russia è sproporzionata e non conforme alle finalità di mantenimento della pace** che tale azione dovrebbe raggiungere. La NATO quindi richiama con forza la Russia al rispetto del piano di pace. Il documento NATO esprime poi grande preoccupazione per la situazione umanitaria, condanna le perdite civili e le distruzioni alle infrastrutture provocate dalle azioni militari e richiama tutte le parti a fare in modo che i soccorsi raggiungano le popolazioni colpite, in conformità con gli obblighi assunti dal diritto umanitario internazionale. La NATO, si afferma, agisce di concerto con l'OSCE per valutare le questioni chiave relative alla situazione georgiana. **Viene inoltre confermata la piena collaborazione con la Georgia e la volontà di continuare il dialogo con essa anche in vista della sua adesione all'Alleanza. Le reazioni di parte russa alle posizioni NATO sono estremamente critiche.** Secondo Mosca, infatti, è venuto a mancare l'equilibrio e l'obiettività nella valutazione della crisi che erano state richieste dalla Russia alla vigilia del vertice. In relazione ai tempi del ritiro, il ministro degli Esteri Lavrov ha annunciato che si completerà in tre o quattro giorni, sempre tenendo conto del rispetto degli impegni assunti da parte del governo georgiano. Commentando il documento NATO, infine, lo stesso Lavrov ha confermato che la Russia non ha intenzione di annesso alcun territorio.

Alle Nazioni Unite, il 20 agosto, una prima bozza di risoluzione per l'attuazione del piano di pace, proposta dalla Francia a nome dell'Unione europea, non viene messa ai voti a causa dell'opposizione della Russia. Il punto contestato da Mosca attiene all'apertura dei negoziati sullo *status* futuro della Georgia: secondo l'ambasciatore russo all'ONU, Vitaly Ciurkin, il testo proposto dalla Francia non rispecchierebbe quanto sottoscritto da Medvedev, in quanto non si farebbe menzione proprio del paragrafo riguardante l'avvio dei negoziati sul futuro dello Stato caucasico. Tale punto dell'accordo non sarebbe stato inoltre sottoscritto dal presidente georgiano Saakashvili. Lo stesso 20 agosto, mentre **il Parlamento della repubblica secessionista georgiana dell'Abkhazia approva l'appello indirizzato dal presidente Serghei Bagapsh alla Russia per il riconoscimento dell'indipendenza**, il presidente del Consiglio della federazione russa, Mironov, dichiara che il ramo del Parlamento da lui presieduto è pronto a riconoscere l'indipendenza delle regioni separatiste in caso queste lo chiedessero e ci fosse un pronunciamento favorevole da parte del Presidente Medvedev. In un comunicato **i ministri delle finanze dei sette maggiori paesi industrializzati (G-7) affermano di essere pronti ad aiutare la Georgia per sostenerne la ricostruzione economica.**

La mattina del 21 agosto il portavoce del Ministero della difesa russo annuncia l'inizio del ritiro delle truppe russe da Gori ma **i rapporti NATO-Russia conoscono un ulteriore peggioramento anche a causa della firma dell'accordo USA-Polonia per lo scudo missilistico. Mosca continua a criticare fortemente l'Alleanza atlantica e ritira il proprio ambasciatore presso la NATO.** I vertici militari russi annunciano ulteriori rallentamenti nella ritirata. **Si svolgono manifestazioni in Abkhazia ed Ossezia favorevoli al riconoscimento dell'indipendenza.**

L'annuncio da parte del Governo russo del completamento del ritiro, la sera del 22 agosto, **viene accolto con scetticismo** dagli interlocutori occidentali. Bush e Sarkozy parlano apertamente di mancato rispetto dei punti del piano di pace da parte di Mosca. **Il Parlamento georgiano, su richiesta del presidente Saakashvili, proroga lo stato di guerra.** Il presidente francese Nicolas Sarkozy convoca per il primo settembre, nella sua qualità di presidente di turno dell'Unione europea e su richiesta di numerosi Stati membri, un vertice straordinario dei capi di Stato e di governo dei 27, dedicato alla crisi nel Caucaso.

Il 25 agosto **il Parlamento russo** si riunisce per discutere sullo *status* futuro di Ossezia del Sud e Abkhazia ed **approva una risoluzione favorevole al riconoscimento dell'indipendenza delle due regioni secessioniste. Il 26 agosto Medvedev rende noto che la Russia riconosce l'indipendenza dei due nuovi Stati.** L'annuncio, che arriva durante l'intervento del Ministro degli esteri Frattini presso le Commissioni Affari esteri di Senato e Camera, provoca numerosissime critiche da parte della comunità internazionale. Saakashvili parla di annessione da parte della Russia.

Il 1° settembre si svolge a Bruxelles il **Consiglio europeo straordinario sulla situazione in Georgia.** Nelle conclusioni del Consiglio si esprime la profonda preoccupazione per la crisi georgiana e **si condanna fermamente il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza di Ossezia del Sud e Abkhazia.** Il Consiglio esorta poi le parti ad attuare in maniera completa l'accordo sottoscritto scaturito dalla mediazione europea, dichiarando inoltre **urgente la predisposizione del meccanismo di supervisione, previsto dal quinto punto dell'accordo e a cui l'Unione è pronta a partecipare**, "*per sostituire le ulteriori misure di sicurezza russe nella zona adiacente all'Ossezia del Sud*". Viene inoltre sottolineata **l'urgenza dell'avvio dei colloqui sullo status futuro dei territori oggetto della contesa.** L'Unione europea si dichiara quindi pronta a impegnarsi sul terreno, rafforzando la missione OSCE e predisponendo **una missione di osservatori europei** che dovrà essere avviata a partire dal 15 settembre, in coordinamento con l'OSCE stessa e con le Nazioni Unite.

L'Unione ribadisce poi di voler continuare e potenziare la cooperazione con "*i vicini orientali*", incrementando la politica di vicinato e istituendo nuovi strumenti di partenariato. In tale quadro **il Consiglio decide di nominare un Rappresentante speciale UE per la soluzione della crisi**, il diplomatico francese Pierre Morel. Si richiama poi la necessità di intensificare gli sforzi diretti ad assicurare la continuità degli approvvigionamenti energetici, invitando il Consiglio, in collaborazione con la Commissione, ad adottare tutti gli strumenti necessari a tal fine, in particolare per quanto riguarda le rotte di approvvigionamento e la diversificazione delle fonti. Il punto 10 delle Conclusioni afferma che "**la crisi georgiana pone le relazioni fra l'UE e la Russia di fronte a un bivio**", rimarcando al contempo che non vi sia alternativa reale "*ad una relazione forte, fondata sulla cooperazione, la fiducia e il dialogo, sul rispetto dello Stato di diritto e dei principi riconosciuti dalla Carta delle Nazioni Unite e dall'OSCE*", ed esortando la Russia a ritornare sulla strada del dialogo e del partenariato. Il Consiglio incarica quindi il suo Presidente di proseguire la mediazione per l'applicazione del piano di pace e annuncia una nuova missione a Mosca per l'8 settembre. Viene inoltre decisa la sospensione delle riunioni di negoziato sull'accordo di partenariato finché le truppe non si saranno ritirate sulle posizioni antecedenti al 7 agosto.

Il 4 settembre il Vicepresidente degli Stati Uniti, Cheney, si reca a Tbilisi e rinnova l'appoggio americano alla Georgia e alla sua integrità territoriale.

Il 6 settembre si svolge ad Avignone un **consiglio informale dei ministri degli esteri della UE, che raggiungono un accordo politico sull'invio di una missione europea** che dovrebbe essere approvata ufficialmente dal Consiglio dei ministri degli esteri del 15 settembre e dovrebbe avere inizio entro la fine del mese. La missione europea si svolgerà parallelamente a quella OSCE, avrà anche compiti di polizia civile e consisterà nel dispiegamento di 150/200 osservatori che opereranno prima in territorio georgiano e poi nella zona di sicurezza temporanea tra la Georgia ed il confine amministrativo dell'Ossezia del Sud. I Ministri mettono anche a punto un pacchetto di aiuti che prevede l'erogazione di 500 milioni di euro per tre anni (fino al 2010) "su progetto".

L'8 settembre **il Presidente Sarkozy si reca di nuovo a Mosca. La Russia accetta di ritirare i militari dal territorio georgiano** (quindi, stante il riconoscimento russo, non da Ossezia del Sud e Abkhazia) **entro un mese. L'impegno di Medvedev viene salutato dal Presidente della Georgia come un importante passo avanti.** Il giorno successivo, 9 settembre, Medvedev rende nota l'intenzione di installare basi russe, con 7.600 uomini, nelle due regioni contese. Lo stesso giorno il Vicepresidente americano Cheney incontra il Presidente del Consiglio Berlusconi a Roma.

Il 10 settembre, però, è giornata che vede riacutizzarsi le tensioni: smentendo quanto annunciato dopo l'ultimo colloquio Medvedev-Sarkozy, Mosca dichiara l'infondatezza del documento firmato a Tbilisi relativo all'invio di una missione UE. Inoltre, in relazione alla questione dello scudo antimissile, il Cremlino fa sapere che punterà missili sullo scudo installato in Polonia e Repubblica Ceca. Tbilisi denuncia il permanere della presenza russa e segnala un **incidente in cui ha perso la vita un poliziotto georgiano** in seguito a colpi sparati da una postazione russa.

Il 15 settembre **i ministri degli esteri dell'UE adottano l'azione comune ed "il concetto operativo" necessari per permettere** alle istanze del Consiglio di preparare **l'invio di 200 osservatori europei, soprattutto funzionari di polizia, prima del 1° ottobre.** L'obiettivo della missione civile PESD è di garantire il rispetto integrale dell'accordo in sei punti firmato dalla Russia e dalla Georgia il 12 agosto scorso e dell'accordo concluso tra la delegazione europea e il presidente russo, Dimitri Medvedev, l'8 settembre a Mosca. Lo stesso giorno si svolge a Tbilisi la prima riunione del Consiglio NATO-Georgia a livello dei plenipotenziari dei

Paesi dell'Alleanza atlantica. Sebbene la riunione fosse stata programmata già da tempo, la Russia ne aveva chiesto il rinvio.

Il clima tra Georgia e Russia non accenna a distendersi, tanto più **che i georgiani consegnano alle autorità occidentali alcune registrazioni telefoniche che proverebbero movimenti di truppe russe verso la capitale sud-osseta già precedentemente all'attacco georgiano contro la stessa.** Da Mosca si ribatte tuttavia essersi trattato di normali avvicendamenti di *peacekeeper*, che però, rilancia Tbilisi, avrebbero dovuto essere preannunciati almeno un mese prima. La questione è centrale, poiché se la Georgia avesse ragione, potrebbe rovesciare sui russi l'accusa di avere scatenato il conflitto.

Il 16 settembre il **Segretario generale della NATO, in visita in Georgia, ribadisce con assoluta determinazione la disponibilità ad accogliere i Paesi caucasici nell'Alleanza, definendo inaccettabile qualunque ingerenza di Stati terzi al proposito.** La stampa russa, naturalmente, ha criticato con asprezza la presa di posizione di Jaap de Hoop Scheffer. Il giorno successivo la Russia opera un salto di qualità nella questione georgiana, quando **al Cremlino vengono firmati accordi con i rappresentanti sud-osseti e abkhazi, tra i quali figurano anche impegni russi alla difesa delle due entità, mediante l'allocazione – già preannunciata il 9 settembre - di basi militari e contingenti di truppe per un totale di 7.600 uomini.** Altre intese hanno preparato il quadro di una sempre maggiore integrazione, attraverso l'unificazione nei campi delle risorse energetiche, delle telecomunicazioni e dei trasporti. **Per la Georgia, tali misure configurano un'annessione de facto** delle due regioni caucasiche da parte della Russia.

I Ministri della difesa, dell'interno e della salute georgiani forniscono **alcune stime sulle vittime georgiane** degli scontri di agosto: **188 civili durante le incursioni aeree russe e 168 militari.** In precedenza alcuni mezzi di informazione russi, citando fonti di *intelligence*, avevano parlato di quasi tremila morti nell'esercito georgiano.

Il 20 settembre il Consiglio dei ministri italiano approva il **decreto-legge che consente la partecipazione di 40 osservatori italiani alla missione della UE in Georgia** per il monitoraggio degli accordi russo-georgiani, e in particolare del ritiro russo - entro il 10 ottobre - dalle "zone cuscinetto" occupate in agosto; nonché la presenza italiana alla Conferenza dei donatori per la Georgia, prevista nella seconda metà di ottobre.

Continuano frattanto gli episodi che alimentano le tensioni sul campo, come la dichiarazione da parte del Governo georgiano, smentita da Mosca, dell'abbattimento di un aereo da ricognizione russo senza pilota che stava sorvolando un oleodotto nei pressi di Gori (23 settembre). A Tshkinvali esplode un pacco bomba: nell'attentato si registra una vittima e diversi feriti (25 settembre).

Nei giorni dal 25 al 29 settembre si svolge una **missione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammberg, in Ossezia meridionale** per valutare sul campo la situazione in relazione alla sicurezza delle popolazioni e al rispetto dei diritti umani.

Come previsto, il 1° ottobre **è iniziato il dispiegamento della missione UE di monitoraggio,** nonostante qualche iniziale ostacolo frapposto dai russi. Tuttavia due giorni dopo la tensione è cresciuta di nuovo improvvisamente quando **un'autobomba ha ucciso sette peacekeeper delle forze di Mosca nella capitale della regione separatista sud-osseta.** Alle accuse prontamente indirizzate contro Tbilisi da parte del presidente dell'Ossezia del sud, Kokoity, la Georgia ha ribattuto negando ogni coinvolgimento ed

alludendo invece ad una provocazione orchestrata dai russi. Il 5 ottobre, comunque, gli osservatori dell'Unione europea hanno riferito sullo smantellamento di un primo posto di blocco russo nella zona cuscinetto, nonché su preparativi in corso per il ritiro da un'altra località nelle vicinanze dell'Abkhazia. L'8 ottobre **è stato constatato il completamento, in anticipo sulla scadenza, del ritiro delle truppe russe dalle zone cuscinetto**, le quali sono passate a tutti gli effetti sotto il controllo degli osservatori europei: i russi hanno avvertito i componenti della missione europea che attribuiranno a Bruxelles la responsabilità di qualunque azione ostile promossa dal territorio georgiano. Occorre d'altronde segnalare che **secondo i georgiani il ritiro russo non è stato completo**, in quanto non ha incluso il **distretto di Akhagori**, una cintura di villaggi a maggioranza georgiana situati proprio in prossimità della capitale sud-osseta. La questione sembra riflettere diversi punti di vista tra russi e georgiani, per i quali ultimi l'accordo di pace negoziato dalla presidenza francese della UE includerebbe il ritiro anche da Akhagori, laddove per i russi le condizioni pattuite sarebbero soddisfatte con il semplice rientro delle truppe di Mosca nei confini dell'Ossezia meridionale e dell'Abkhazia. Analoghe rimostranze la Georgia ha presentato nei confronti della permanenza russa nell'area di Kodory, facente parte dell'Abkhazia ma a maggioranza di popolazione georgiana.

Nella stessa giornata dell'8 ottobre la Georgia si è spinta fino a chiedere la costituzione di una **commissione d'inchiesta internazionale**, che dovrà indagare su tutti gli aspetti del conflitto in maniera imparziale. In relazione a ciò, in risposta ad alcune dichiarazioni rese nei giorni precedenti agli organi di stampa dal Presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, l'Ambasciata di Tbilisi a Roma ribadisce nettamente l'addebito di aver dato origine al conflitto.

Il 15 ottobre **la riunione negoziale di Ginevra, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, della UE e dell'OSCE, è immediatamente fallita**, insabbiandosi sulla *querelle* procedurale in merito allo *status* dei rappresentanti dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale intervenuti al vertice: il Presidente di turno dell'OSCE ha però espresso ottimismo sulle prospettive dei colloqui, la cui continuazione è prevista il 18 novembre.

Il **Consiglio europeo di Bruxelles** del 16 ottobre segna un'affermazione della corrente più critica nei riguardi delle posizioni russe (Polonia, Svezia, Paesi baltici e Gran Bretagna): nel documento finale si chiede infatti il ritiro russo dalle "zone cuscinetto" intorno all'Ossezia del sud e l'Abkhazia e si afferma che i Ventisette si impegnano a riavviare i colloqui con Mosca per il nuovo accordo di partenariato e collaborazione soltanto dopo avere acquisito le risultanze del rapporto della Commissione europea sullo stato delle relazioni tra Unione europea e Russia.

Il giorno successivo, il 17 ottobre, l'Assemblea parlamentare dell'Unione russo-bielorussa, nel corso della sua 34ma sessione di lavori, prende la decisione, dal chiaro impatto simbolico, di assegnare lo **status di "osservatori permanenti"** ai delegati dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia. Nella stessa prospettiva, Il presidente russo Dmitri Medvedev ha chiesto ai deputati della Duma di **ratificare urgentemente i trattati di amicizia e cooperazione** sottoscritti con le due repubbliche secessioniste georgiane di Abkhazia e Ossezia del sud, sottolineandone l'importanza politica.

Aumentano, nel frattempo, le accuse reciproche di violazioni del cessate il fuoco: il 18 ottobre le autorità della repubblica separatista dell'Ossezia meridionale denunciano un **attacco da parte di forze georgiane** contro un villaggio vicino al confine: secondo fonti locali, il villaggio di Nikozi sarebbe stato bersagliato da tiri di armi automatiche, che comunque non hanno provocato vittime. Tbilisi sostiene invece che a sparare, ma in aria, siano stati dei soldati russi ubriachi. Lo stesso giorno il **cacciatorepediniere americano USS**

Barry arriva nel porto georgiano di Poti per una missione di tre giorni: la rappresentanza americana a Tbilisi precisato in proposito che si tratta di una missione di *routine*, secondo una consuetudine iniziata nel 2001.

Il 22 ottobre si svolge a **Bruxelles**, per iniziativa della Commissione europea e della Banca mondiale, **la conferenza dei donatori per la Georgia**, con l'obiettivo della conferenza è quello di raccogliere i fondi necessari per la ricostruzione delle infrastrutture e il reinserimento degli sfollati e rilanciare la ricostruzione del paese colpito dal conflitto di agosto con la Russia. Secondo una **valutazione sui costi della ricostruzione post-bellica** effettuato, su richiesta del governo di Tbilisi, dalle Nazioni unite e dalla Banca mondiale è necessario uno stanziamento di 2,38 miliardi di euro fino al 2011. Le stime indicano una richiesta di reperire 669 milioni di euro entro la metà del 2009 per le esigenze immediate e altri 965 milioni di euro per il 2010 per una prima ricostruzione delle infrastrutture, come la rete energetica.

L'andamento della conferenza ha fatto registrare un permanente interesse della Comunità internazionale per la situazione della Georgia, a favore della quale è stato previsto **nel prossimo triennio un impegno complessivo di 3,45 miliardi di euro**. In particolare, **il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, la BEI e la BERS** hanno stanziato complessivamente **1,285 miliardi di euro**, mentre **il Governo statunitense** ha messo a disposizione per lo stesso periodo **un miliardo di dollari**. **La Commissione europea** aveva già messo a disposizione un importo massimo di **500 milioni di euro**. Rilevante anche il contributo del **Giappone (l'equivalente di 151 milioni di euro)**, mentre tra i Paesi membri della UE spiccano la Svezia (40,3 milioni), la Germania (33,7 milioni) e la Norvegia (30 milioni). Meno rilevante il contributo francese (7,5 milioni) – mentre va sottolineato lo sforzo della Polonia, che ha assicurato 3,3 milioni di euro. L'Italia ha stanziato per il solo 2008 2,8 milioni, cui vanno aggiunti 2,2 milioni destinati a finanziare la missione di osservatori UE in Georgia. Infine, il Regno Unito ha stanziato 2,5 milioni per il 2008 – più 1,5 milioni per la missione di osservatori UE -, e la Spagna un milione di euro per il solo 2008.

Mentre **la tensione sul terreno è rimasta elevata**, con reciproche accuse di provocazioni e violazioni della tregua, anche dopo il dispiegamento della missione UE nelle fasce di sicurezza prospicienti i territori delle due repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossezia meridionale – e anzi sia i georgiani che i separatisti abkhazi e osseti hanno denunciato la sostanziale passività degli osservatori UE; **nella politica interna georgiana non hanno tardato a manifestarsi tensioni in ragione della difficile situazione del Paese**. Dopo neanche un anno dall'insediamento, infatti, **è stato destituito dal Presidente Saakashvili il premier Gurgenzidze**, sostituito Grigori Mgaloblishvili: nei piani di Saakashvili vi sarebbe anche un rimpasto in alcuni ministeri chiave come gli Esteri e la Difesa. L'operazione ha destato le vibranti proteste della ex presidente del Parlamento, Nino Burdzhaneladze, secondo la quale la risposta di Saakashvili alla crisi ingenerata dalla guerra di agosto è consistita in un giro di vite autoritario, con lo svuotamento dei poteri parlamentari e la subordinazione di magistratura e *media* alle direttive dell'esecutivo. Nel richiedere una verifica democratica attraverso elezioni politiche anticipate, la Burdzhaneladze ha invitato la UE a non erogare gli aiuti decisi nella conferenza del 22 ottobre, se non dopo il ripristino di un clima politico più democratico. **La Burdzhaneladze emerge nello schieramento di opposizione con particolare rilievo**, soprattutto in vista della fondazione del nuovo partito del "Movimento democratico-Georgia unita".

Il 7 novembre **l'opposizione ha manifestato pacificamente** a Tbilisi attorno ai palazzi istituzionali – nell'anniversario della dura repressione delle dimostrazioni del novembre 2007 -, chiedendo con forza le dimissioni – taluni esponenti si sono spinti alla richiesta di *impeachment* - di Saakashvili e la fissazione di elezioni anticipate nella primavera 2009.

Sul piano internazionale, **lo stesso Presidente georgiano si è recato a Parigi** (13 novembre) **alla vigilia del Vertice UE-Russia, ove ha perorato la causa dell'integrità territoriale georgiana**, contro i rischi di prevalenza tra i Paesi membri della UE di un approccio di *Realpolitik* nei confronti di Mosca. Al di là delle formali assicurazioni ricevute dal Presidente Nicolas Sarkozy, anche come presidente di turno della UE; rimane **il nodo di una diversa interpretazione del Piano di pace dello scorso settembre**, le cui clausole – secondo l'Europa – i russi avrebbero sostanzialmente adempiuto, mentre per Tbilisi gli accordi includevano lo sgombero russo anche dalle due repubbliche separatiste, che invece Mosca ha poi addirittura riconosciuto quali entità indipendenti, dislocandovi ingenti truppe in base ad accordi bilaterali.

Approfondimento: La proroga delle missioni internazionali: il DL n. 227 del 2012

Il **decreto-legge n. 227 del 2012**, convertito dalla **legge n. 12 del 2013**, reca disposizioni urgenti per la proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia (Capo I, articoli 1-4), degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione (capo II, articoli 5-7), nonché disposizioni finali (Capo III, articoli 8 e 9).

Rispetto al precedente **decreto legge n. 215 del 2011** avente durata annuale, **la proroga delle missioni e degli ulteriori interventi per il 2013** prevista dal provvedimento in esame è limitata ai primi nove mesi dell'anno, fino al 30 settembre 2013.

Hanno invece carattere semestrale le autorizzazioni di spesa per la partecipazione di personale del Corpo della guardia di finanza alla missione ISAF in AFGHANISTAN e alle operazioni in Libia quest'ultima finalizzata al ripristino dell'efficienza delle unità navali cedute dall'Italia al Governo libico in attuazione degli accordi di cooperazione per fronteggiare i fenomeni dell'immigrazione clandestina e della tratta degli esseri umani.

Sono altresì finanziate due nuove missioni dell'Unione europea. Si tratta della **missione EUCAP NESTOR** che, ad integrazione della missione EUTM Somalia (già prevista nel precedente **decreto legge n. 201 del 2011**) è finalizzata ad assistere lo sviluppo nel Corno d'Africa e negli Stati dell'Oceano Indiano occidentale di una capacità autosufficiente per il costante rafforzamento della sicurezza e della governance marittima, compresa la lotta alla pirateria e la **missione EUCAP SAHEL NIGER**, che mira a supportare le autorità locali nel contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata.

Il provvedimento, suddiviso in tre capi, è composto di nove articoli.

Il capo I:

- provvede alla **proroga delle missioni internazionali** delle forze armate e delle forze di polizia (articolo 1);
- reca le **norme sul personale impegnato nelle missioni** (articolo 2), nonché quelle in materia penale (articolo 3) e contabile (articolo 4).

Al capo II:

- l'articolo 5 è dedicato essenzialmente alle **iniziative di cooperazione** in favore di Afghanistan, Iraq, Libano, Libia e Siria (e Paesi ad esse limitrofi), Myanmar, Pakistan, Somalia, Sudan e Sud Sudan;
- l'articolo 6 concerne il **sostegno ai processi di ricostruzione** e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e stabilizzazione "nei Paesi in situazione di fragilità, di conflitto o post-conflitto", nonché il finanziamento di fondi ed organismi internazionali;
- l'articolo 7 disciplina il regime degli interventi, prevedendo, tra l'altro, la possibilità, per il Ministero degli affari esteri, di **ricorrere ad acquisti e lavori in economia**, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, nei casi di necessità ed urgenza e per le finalità e nei limiti temporali stabiliti dall'articolo in esame.

Il capo III si compone degli articoli 8 e 9, riguardanti – rispettivamente – la copertura finanziaria del provvedimento e la sua entrata in vigore.

Approfondimento: Le missioni dell'Unione europea nell'ambito della PSDC

Le missioni e le operazioni dell'UE sono l'espressione tangibile della politica di sicurezza e difesa comune in azione. Negli ultimi otto anni l'UE ha schierato 24 missioni e operazioni a titolo della PSDC, con il coinvolgimento di 80 000 persone.

In più occasioni il Consiglio ha sottolineato l'impatto concreto delle missioni e operazioni PSDC in loco. L'impegno operativo dell'Unione tramite la PSDC è un'espressione assai tangibile dell'impegno dell'UE nel contribuire a promuovere e a mantenere la pace e la stabilità, rafforzando la capacità globale dell'UE di far fronte alle sfide inerenti alla sicurezza mediante strumenti di gestione delle crisi civili e militari.

In una risoluzione concernente la Strategia di sicurezza interna dell'Unione europea approvata il 22 maggio 2012, il Parlamento europeo ha sottolineato inoltre l'apporto delle missioni della PSDC in termini di promozione del rispetto dello Stato di diritto e del mantenimento della pace e della sicurezza nel vicinato dell'UE e nel mondo, contribuendo ad eliminare le «zone franche» per le attività criminali e terroristiche transnazionali.

Nel settore della gestione delle crisi sono **attualmente operative**, nell'ambito della PSDC, le seguenti **missioni militari** dell'UE:

- la **missione in Bosnia-Erzegovina (EUFOR-Althea)**, istituita con l'azione comune 2004/570/PESC del 12 luglio 2004 e lanciata il 2 dicembre 2004 - rimpiazzando la missione SFOR della NATO - ha contribuito al mantenimento della sicurezza in Bosnia e Erzegovina. EUFOR ha dislocato una robusta forza militare analoga a quella della SFOR – pari a 7.000 truppe – per assicurare il persistente rispetto degli accordi di Dayton. Rilevando che la situazione in Bosnia-Erzegovina, sotto il profilo della sicurezza, si è positivamente evoluta, l'Unione europea ha provveduto a successive **riconfigurazioni** della missione, riducendo le dimensioni del contingente EUFOR alle attuali 600 unità circa. Obiettivi attuali della missione sono: sostegno agli sforzi di Bosnia ed Erzegovina a garantire un ambiente sicuro; formazione e *capacity-building* per ministero della difesa e forze armate;
- la **missione navale EUNAVFOR-Atalanta**, istituita con l'azione comune 2008/851/PESC del 10 novembre 2008 per contrastare le azioni di pirateria al largo della costa somala, a sostegno delle risoluzioni 1814 (2008), 1816 (2008) e 1838 (2008) del Consiglio di sicurezza. La missione è chiamata a proteggere le navi noleggiate dal Programma alimentare mondiale - anche con la presenza di elementi armati di Atalanta a bordo delle navi interessate - in particolare quando incrociano nelle acque territoriali della Somalia - nonché le navi mercantili sulla base di una valutazione di necessità effettuata caso per caso. Il Consiglio dell'8 dicembre 2009 ha esteso il mandato della missione per consentire alla forza navale dell'UE di contribuire al monitoraggio delle attività di pesca nell'area. Il mandato scade il 31 dicembre 2014;
- Il 31 marzo 2010 – con procedura scritta – il Consiglio ha adottato la **decisione 2010/197/PESC** fissando per il 7 aprile 2010 il **lancio della missione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla formazione delle forze di sicurezza somale (EUTM Somalia)**. L'obiettivo generale di EUTM Somalia è quello di contribuire al rafforzamento del Governo federale di transizione e di favorire lo sviluppo sostenibile del settore di sicurezza somalo. La missione ha sede in Uganda- dove le forze somale vengono già addestrate - anche per facilitare il coordinamento delle azioni UE con la missione dell'Unione Africana in Somalia (AMISOM). La missione è condotta in stretto coordinamento con gli altri partner, inclusi il Governo di transizione somalo, l'Uganda, le Nazioni Unite e gli

USA. Il 22 gennaio 2013 il Consiglio ha prorogato la missione fino a **marzo 2015** e esteso il mandato anche alla fornitura di consulenza strategica e politica alle autorità somale nel settore della difesa;

- su richiesta del Mali e in linea con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il **18 febbraio 2013** l'UE ha **deciso di lanciare la missione militare di formazione (EUTM Mali)**. L'obiettivo è quello di fornire, nel sud del Mali, formazione e consulenza militare alle forze armate maliane (FAM) che operano sotto il controllo delle legittime autorità civili, per consentire loro di condurre operazioni militari volte a ripristinare l'integrità territoriale maliana e ridurre la minaccia rappresentata dai gruppi terroristici. La missione, costituita da circa 500 unità e con un mandato iniziale di 15 mesi, rientra nell'ambito dell'approccio globale dell'UE alle crisi nella regione del Sahel. Nel marzo 2011, l'UE ha inaugurato infatti una strategia per la sicurezza e lo sviluppo del Sahel, basata sull'assunto che sviluppo e sicurezza sono strettamente interconnessi e che la complessa crisi del Sahel richiede una risposta regionale.

Sono in corso inoltre le seguenti **missioni civili**: la missione **EULEX Kosovo**; la missione di controllo della frontiera **EU BAM Moldavia e Ucraina** (in particolare nella regione della Transnistria); la missione **EUJUST Lex**, per la formazione di magistrati e funzionari di polizia iracheni al di fuori dall'Iraq, la missione di polizia per i territori palestinesi (**Eupol Copps**); la missione di controllo di frontiera al **valico di Rafah**, tra Gaza e l'Egitto (EU BAM Rafah); la missione di sostegno alla **riforma del settore della sicurezza** nella **Repubblica democratica del Congo (EUSEC Congo)**; la **missione di polizia EUPOL Afghanistan**; la missione di vigilanza dell'Unione europea in Georgia (**EUMM Georgia**); la missione **EUCAP SAHEL Niger** (il cui obiettivo è sostenere le autorità nigerine nello sviluppo di capacità proprie di lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo nel Sahel); la missione **EUAVSEC Sud Sudan**, che si inserisce nell'ambito dell'approccio globale dell'UE e si pone l'obiettivo di rendere il Sud Sudan - che è senza sbocco sul mare e fortemente dipendente dal traffico aereo - uno Stato stabile e prospero; la missione **EUCAP Nestore**, volta a rafforzare la capacità degli Stati della regione del Corno d'Africa e dell'Oceano Indiano occidentale a gestire efficacemente le loro acque territoriali.

La cooperazione rafforzata

Nel quadro delle decisioni relative alle missioni, **il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie**. Tali Stati membri, in associazione con l'alto rappresentante, si accordano sulla gestione della missione. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro.

E' inoltre prevista la **possibilità di creare**, con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, una **cooperazione strutturata permanente** in materia di difesa tra gli Stati membri che hanno le capacità militari necessarie e la volontà politica di aderirvi. La procedura prevede che gli Stati membri intenzionati a partecipare alla **cooperazione strutturata** notificano la loro intenzione al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Entro tre mesi dalla notificazione il Consiglio adotta una **decisione che istituisce la cooperazione strutturata permanente** e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. Il Consiglio delibera a **maggioranza qualificata** previa consultazione dell'Alto rappresentante.

Approfondimento: Libia: l'impegno delle Forze armate italiane

Dal 18 marzo 2011, nell'ambito delle operazioni militari autorizzate dalla risoluzione ONU 1973, l'Italia ha messo a disposizione, prima della coalizione di alleati impegnati nell'operazione "Odyssey Dawn" e poi della NATO per l'operazione "**Unified Protector**", alcuni assetti aerei e navali. L'operazione Unified Protector, protrattasi per circa sette mesi, ha avuto termine, in aderenza a quanto sancito dal Consiglio Atlantico, alle 23.59 del 31 ottobre 2011.

A seguito dell'aggravarsi della crisi in Libia (vedi [Crisi politica in Libia e negli altri paesi del Nordafrica e del Medio Oriente](#)) e dell'approvazione, da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU, il 17 marzo 2011, della risoluzione n. 1973, è stata avviata, da una coalizione di Stati, l'operazione *Odyssey Dawn* per il rispetto di una *no fly zone* in territorio libico, l'embargo del traffico d'armi e la protezione dei civili.

Il 28 marzo, la coalizione dei volenterosi impegnata nella Operazione *Odyssey Dawn* viene inquadrata sotto il Comando NATO e prende la denominazione di *Unified Protector*. Il comando della operazione passa al Generale Canadese Charles Bouchard che dal JFC (*Joint Force Command*) di base a Napoli controlla le operazioni navali ed aeree.

L'operazione "Unified Protector", protrattasi per circa sette mesi, ha avuto termine, in aderenza a quanto sancito dal Consiglio Atlantico, alle 23.59 del 31 ottobre 2011. [Cronologia dell'impegno italiano nella crisi libica - 21 febbraio-21 ottobre 2011](#).

L'Aeronautica Militare italiana ha fornito il proprio contributo a entrambe le operazioni. È stato rafforzato il sistema di sorveglianza e difesa dello spazio aereo nazionale che già normalmente l'Aeronautica Militare assicura in maniera continuativa attraverso un sistema integrato di radar e velivoli intercettori. Tale dispositivo è stato potenziato con un maggior numero di velivoli in prontezza operativa.

L'Italia ha, inoltre, reso immediatamente disponibili (dal 20 marzo 2011) **sette basi aeree: Amendola, Gioia Del Colle, Sigonella, Aviano, Trapani-Birgi, Decimomannu e Pantelleria**.

Sono stati, altresì, messi a disposizione della coalizione dei volenterosi, per l'attuazione della *No Fly Zone* **nell'ambito dell'operazione *Odyssey Dawn***, i seguenti assetti aeronavali:

- **4 velivoli Tornado ECR** (*Electronic Combat Reconnaissance*) capaci di svolgere missioni di soppressione delle difese aeree nemiche sul terreno (in gergo tecnico dette SEAD - *Suppression of Enemy Air Defense*) mediante l'impiego di missili aria-superficie AGM-88 HARM (*High-speed Anti Radiation Missile*); al riguardo, si ricorda, che le **missioni SEAD**, di "accecamiento" dei siti radar libici, condotte dai velivoli Tornado ECR dell'Aeronautica militare italiana, rientrano nella tipologia di missione che hanno come obiettivo quello di rendere inefficaci le installazioni di difesa aerea nemica. Il positivo esito di una missione SEAD può essere di fatto conseguito anche in funzione di deterrenza, quando nell'ambito di un'operazione aerea complessa non viene rilevata la necessità di utilizzare l'armamento in dotazione al velivolo in quanto i sistemi radar presenti sul territorio ostile vengono appositamente spenti per non essere localizzati e poi colpiti. I caccia Tornado ECR sono infatti in grado di rilevare le radiazioni emesse dai radar della contraerea e pertanto la loro missione può considerarsi conclusa positivamente anche senza sparare quando, a causa del loro sorvolo, le forze libiche sono state costrette a spegnere i siti radar per evitarne l'individuazione e l'attacco.
- **4 caccia F-16**, che potendo essere impiegati per garantire la difesa degli altri velivoli

contro eventuali aerei ostili consentono il mantenimento di una superiorità aerea atta a portare a termine la missione assegnata.

A supporto delle operazioni svolte dagli otto aerei sono stati utilizzati anche **2 velivoli Tornado IDS “tanker”**, con compiti di rifornimento in volo.

L'Aeronautica Militare ha inoltre assicurato il supporto tecnico e logistico nelle basi aeree che l'Italia ha messo a disposizione della coalizione. Infatti, sia per gli aerei italiani sia per quelli di altri Paesi che sono stati rischierati sul nostro territorio, è stato necessario fornire una serie di servizi e attività, che includono l'assistenza tecnica, il rifornimento di carburante, il controllo del traffico aereo, il servizio meteorologico, il servizio antincendio e l'assistenza sanitaria, oltre ovviamente all'alloggiamento del personale.

La **Marina Militare** ha mobilitato, nell'ambito dell'operazione **Odyssey Dawn** (dal 20 al 26 marzo) la portaerei Garibaldi (con a bordo i caccia AV8 Harrier), il cacciatorpediniere Andrea Doria, con compiti di difesa aerea, e due unità attualmente inserite nella SNMG1, la forza marittima della NATO: la fregata Euro e il rifornitore Etna.

Per quanto riguarda, poi, l'impegno italiano nella successiva operazione **Unified Protector** della NATO, secondo quanto riferito dal Ministro di Paola lo scorso 14 dicembre nel corso della cerimonia di saluto al personale militare italiano che ha partecipato alla citata Operazione Nato, “l'Aeronautica militare ha compiuto 1182 missioni in Libia; 1900 le sortite; 7300 le ore di volo; 48 gli aeromobili impiegati, con una media di 12 velivoli impegnati ogni giorno e sette basi aeree mobilitate. La Marina militare, con l'utilizzo di 30 elicotteri, ha compiuto complessivamente 1921 ore di volo. Quattordici le navi impegnate, 2 i sommergibili e 30 elicotteri”.

In precedenza, il 31 ottobre 2011, l'Ammiraglio di Squadra Rinaldo Veri, Comandante del Quartiere alleato marittimo di Napoli e a capo dell'embargo marittimo Nato nei confronti della Libia, nel tracciare un bilancio estremamente positivo della missione aveva rammentato che ad essa “hanno partecipato 49 navi militari battenti bandiera di 12 diverse Nazioni dell'Alleanza Atlantica”. L'Ammiraglio Vieri aveva, altresì, sottolineato, “l'alta capacità professionale del personale impiegato nella NATO: 2500-3000 persone ogni giorno in mare, che hanno compiuto 3.100 “interrogazioni”, 300 abordaggi e negato l'accesso a porti libici a 11 navi sospette”.

Il comando del Task Group per le Operazioni navali è stato affidato dapprima al contrammiraglio Gualtiero Mattesi - già comandante del Gruppo Navale Nato 1 (SNMG1) - imbarcato su nave Etna fino al 31 maggio 2011, e successivamente all'ammiraglio di divisione Filippo Maria Foffi imbarcato sulla portaerei Garibaldi fino al 26 luglio 2011 e sulla nave anfibia San Giusto dal 27 luglio del medesimo anno fino al termine missione.

Approfondimento: Rifinanziamento delle missioni internazionali 2012 - 2013

Rifinanziamento delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia. Comparazione anni 2012-2013 (gennaio-settembre)

La tabella che segue pone a confronto gli importi ascritti al finanziamento delle missioni internazionali delle Forze armate negli anni 2012 e 2013 (limitatamente al periodo 1° gennaio-30 settembre).

Nella terza e quarta colonna vengono riportati i finanziamenti disposti dai provvedimenti di proroga, ossia il DL 215/2011, convertito con modificazioni dalla **legge 24 febbraio 2012 n. 13** per l'intero anno 2012 e il DL 227/2012 all'esame della Camera per la conversione in legge per i **primi 9 mesi del 2013**.

Nelle tre colonne successive, al fine di rendere comparabile l'ammontare degli stanziamenti nei due anni considerati, vengono riportate:

- la **riparametrazione** su 9 mesi del finanziamento assegnato a ciascuna missione per il 2012;
- la **differenza in valore assoluto** tra il finanziamento disposto per il 2013 (9 mesi) e quello per il 2012, riparametrato sui 9 mesi;
- la medesima **differenza 2013-2012 in percentuale**.

Nelle ultime due colonne sono riportati i dati relativi alla consistenza del personale militare in teatro desumibili dalle relazioni tecniche allegate ai due provvedimenti di proroga.

I valori sono espressi in euro.

TABELLA - Comparazione anni 2012-2013 (gennaio-settembre)

Impiego delle Forze armate nella tutela dell'ordine pubblico

La possibilità di fare ricorso alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio, con particolare riferimento alle aree di interesse strategico nazionale destinate alla raccolta e al trasporto dei rifiuti nella Regione Campania, è stata prevista nel corso della XVI legislatura, dall'articolo 2 del D.L. 23 maggio 2008, n. 90 (c.d. decreto rifiuti), per l'approntamento dei cantieri e dei siti, per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti, nonché il concorso delle Forze armate stesse unitamente alle Forze di polizia, per la vigilanza e la protezione dei suddetti cantieri e siti. A tal fine il personale delle Forze armate agisce con le funzioni di agente di pubblica sicurezza e può procedere all'identificazione e all'immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto, anche al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi vigilati, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria.

Forze armate e controllo del territorio

Il **decreto legge n. 92/2008** ha autorizzato il ricorso alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio.

In particolare, è stato previsto che, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, al fine di assicurare un maggior controllo del territorio in talune zone del Paese, è consentito impiegare personale militare delle forze armate utilizzando preferibilmente i Carabinieri impegnati in compiti militari o, comunque, volontari specificamente addestrati per i compiti da svolgere.

Al riguardo, si ricorda che, per quanto riguarda i **carabinieri impiegati in compiti militari**, l'**articolo 164 del decreto legislativo n. 66 del 2010** (Codice dell'ordinamento militare) reca talune disposizioni concernenti l'**assolvimento dei compiti militari da parte dell'Arma dei carabinieri**. In particolare, la citata disposizione stabilisce che sulla base delle direttive del Capo di Stato Maggiore della difesa, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri individua i reparti ed il personale da impiegare per l'assolvimento dei compiti connessi con le funzioni di polizia militare e la partecipazione a operazioni militari in Italia e all'estero e ne assicura la disponibilità, nonché l'autonomia logistica, fermo restando l'assolvimento degli altri compiti istituzionali previsti dalla legge. È responsabile del relativo addestramento e approntamento.

A tal fine il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, adotta uno specifico piano per l'utilizzo di tale personale da parte dei prefetti delle province in cui si sono verificate le specifiche ed eccezionali esigenze sopra citate. Il personale militare è posto a disposizione dei prefetti ai sensi dell'**articolo 13 della legge n. 121/1981**, per servizi di vigilanza a luoghi e obiettivi sensibili. Il Piano è adottato sentito il Comitato nazionale per l'ordine e per la sicurezza pubblica, cui è chiamato a partecipare il Capo di Stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri.

La **legge 1° aprile 1981, n. 121**, recante nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, stabilisce, all'articolo 13, che il prefetto è l'autorità provinciale di pubblica sicurezza e ne definisce i compiti stabilendo, tra l'altro, che questi "dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività".

Il Piano per l'impiego delle Forze armate nel controllo del territorio è stato adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, del 29 luglio 2008 ed è operativo dal **4 agosto 2008**.

Il Piano riguardava inizialmente un contingente massimo di 3.000 unità con una durata

massima di sei mesi, rinnovabile per una sola volta.

Il **D.L. n. 151/2008** ha, successivamente, autorizzato, fino al 31 dicembre 2008, l'impiego di un ulteriore contingente massimo di 500 militari delle forze armate da destinare a quelle aree del Paese dove, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, risultava necessario assicurare un più efficace controllo del territorio.

Il Piano è stato prorogato una prima volta per due ulteriori semestri, a decorrere dal 4 agosto 2009, dal **D.L. n. 78 del 2009**, che ha inoltre incrementato il contingente di militari con ulteriori 1.250 unità, interamente destinate a servizi di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Lo stesso D.L. ha autorizzato una spesa di 27,7 milioni di euro per l'anno 2009 e di 39,5 milioni di euro per l'anno 2010.

Successivamente il **D.L. n. 78/2010** ha autorizzato la proroga del Piano di impiego fino al 31 dicembre 2010, mentre il **comma 19 dell'articolo 33 della legge n. 183 del 2011** (legge di stabilità 2012), ha autorizzato la proroga del Piano di impiego fino al 31 dicembre 2012 autorizzando, per il citato anno una spesa di 72,8 milioni di euro.

Ulteriori proroghe

Si segnala, inoltre, che il **comma 11-ter dell'articolo 12 del decreto legge n. 16 del 2012**, al fine di evitare interruzioni o turbamenti alla regolarità della gestione del termovalorizzatore di Acerra, ha previsto la possibilità di mantenere, su richiesta della Regione Campania, per la durata di 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, il presidio militare di cui all'**articolo 5 del D.L. 195/2009**, con oneri quantificati in euro 1.007.527.

Relativamente al presidio militare citato, si ricorda, che il **comma 1 dell'art. 5 del D.L. 195/2009** ha autorizzato la salvaguardia e la tutela delle aree e dei siti di interesse strategico nazionale mediante l'impiego delle Forze armate nel limite di duecentocinquanta unità, disciplinandone i poteri, le modalità di impiego e la copertura degli oneri conseguenti. In precedenza l'**art. 2, comma 4, del D.L. 90/2008** aveva disposto che i siti, le aree, le sedi degli uffici e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale, per le quali il Sottosegretario di Stato provvede ad individuare le occorrenti misure, anche di carattere straordinario, di salvaguardia e di tutela per assicurare l'assoluta protezione e l'efficace gestione. Le successive disposizioni per l'attivazione del presidio militare sono state dettate dall'**O.P.C.M. 3920/2011**, così come integrata dall'**O.P.C.M. 3932/2011**.

Da ultimo il **comma 7 dell'articolo 23 del decreto legge n. 95 del 2012** (c.d. decreto legge spending review) ha consentito di prorogare, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2013, gli interventi di impiego del personale delle Forze armate per le operazioni di controllo del territorio.

Dossier pubblicati

- **Misure straordinarie per l'emergenza rifiuti nella regione Campania D.L. 90/2008 ' A.C. 1145-A/R (18/06/2008)**
- **Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica - D.L. 92/2008 - A.C. 1366 - Schede di lettura (27/06/2008)**
- **D.L. 2 marzo 2012, n. 16 'Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 Schede di lettura (15/06/2012)**

- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 Schede di lettura (Articoli da 1 a 12) (10/09/2012)
- Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 Schede di lettura (Articoli da 13 a 25) (10/09/2012)

La revisione dello strumento militare: La legge n. 244 del 2012

La legge 31 dicembre 2012, n. 244, dispone il conferimento di una delega al Governo per il complessivo riordino dello strumento militare con significative implicazioni sia sulla dotazione strumentale che su quella organica del personale militare e civile preposto al medesimo settore, con effetti finanziari complessivi neutrali per la finanza pubblica.

La **legge 31 dicembre 2012, n. 244**, recante la "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", si colloca nel solco delle riforme che il Parlamento ha già approvato negli ultimi decenni, dalla ristrutturazione dei vertici militari, all'introduzione del servizio militare femminile, alla professionalizzazione delle Forze armate.

In sintesi, il provvedimento approvato individua i seguenti settori di intervento, oggetto di revisione in termini riduttivi:

- l'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa (articolo 1);
- le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare (articolo 2);
- le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa (articolo 3).

In termini concreti tali interventi dovranno produrre i seguenti effetti:

1. una **contrazione complessiva del 30% delle attuali strutture** operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso al Ministero della difesa. (Tale obiettivo dovrà essere conseguito entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega relativa alla revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa).
2. una **riduzione generale a 150.000 unità di personale militare** delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità, da attuare entro l'anno 2024;
3. una **riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità**, da conseguire sempre entro l'anno 2024;
4. il **riequilibrio generale del Bilancio della "Funzione difesa"**, ripartendolo orientativamente in 50% per il settore del personale, 25% per l'esercizio e 25% per l'investimento. (Attualmente, in Italia, il 70 per cento di tali risorse è assorbito dalle spese per il personale, residuando per le spese relative all'operatività dello strumento militare e all'investimento, rispettivamente, il 12 e il 18 per cento, con un rilevante sbilanciamento rispetto a quella che è ritenuta, a livello internazionale ed europeo, l'ottimale ripartizione delle risorse tra i richiamati settori di spesa, individuata, nelle percentuali che si intende conseguire con il disegno di legge delega in esame).

In relazione all'attuazione del processo di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa e della riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, la legge in esame reca, poi, un serie di misure di diretta applicazione intese a garantire:

1. la **flessibilità di bilancio** e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie (art. 4, co. 1);
2. una **maggiore condivisione delle responsabilità** tra Governo e Parlamento in merito

alle scelte concernenti l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni del personale militare (art. 4, co. 2).

I decreti legislativi attuativi della delega prevista dalla **legge n. 244 del 2012** non sono stati adottati dal Governo nel corso della XVI legislatura. Al riguardo, si segnala che nel corso dell'esame parlamentare della legge è stato approvato l'ordine del giorno **9/5569/22**, con il quale si impegna il Governo "tenendo conto del **prossimo scioglimento delle Camere** e dei tempi di ricostituzione delle Commissioni parlamentari, ad adottare i decreti legislativi in modo da consentire che il **nuovo Parlamento possa pienamente esplicare i propri poteri di indirizzo** e di controllo in relazione ai contenuti degli atti attuativi della delega conferita con il provvedimento in esame".
9/5569/22.

Approfondimenti

- Grafici e tabelle: Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare e Stato Maggiore della Difesa
- Il contenuto della legge n. 244 del 2012
- La politica di sicurezza e difesa comune
- La revisione dello strumento militare in Gran Bretagna, Francia e Germania
- Successione gerarchica e corrispondenza dei gradi delle Forze armate e delle forze di Polizia

Dossier pubblicati

- Revisione dello strumento militare - A.C. 5569 Schede di Lettura (12/11/2012)

Documenti e risorse web

- La revisione dello strumento militare italiano
- Cina e India ? Budget per la Difesa e principali programmi
- La funzione difesa in tempi di crisi economica: riflessioni e prospettive
- Forze armate in transizione: il caso di Gran Bretagna, Francia e Germania

Approfondimento: Grafici e tabelle: Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare e Stato Maggiore della Difesa

Grafici e tabelle: Esercito, Marina Militare, Aeronautica Militare e Stato Maggiore della Difesa

Approfondimento: Il contenuto della legge n. 244 del 2012

Articolo 1

Il **comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2012** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, **due o più decreti legislativi** per disciplinare la revisione **in senso riduttivo**:

- dell'**assetto strutturale** e organizzativo del Ministero della difesa, in particolare con riferimento allo strumento militare, compresa l'Arma dei carabinieri limitatamente ai compiti militari;
- delle **dotazioni organiche complessive del personale militare** dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità;
- delle dotazioni organiche complessive del **personale civile** del Ministero della difesa, nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità.

Come precisato dal Governo nella relazione tecnica allegata all'A.S. 3271, tali **settori di intervento** sono stati individuati come quelli sui quali è **necessario** incidere per conseguire uno **strumento militare rispondente ai requisiti qualitativi**, di operatività e proiettabilità richiesti e nel contempo dimensionato in modo coerente con le risorse che attualmente possono essere destinate alla Difesa e quindi sostenibili sotto il profilo finanziario.

“Oggi, infatti, il Paese può destinare alla «Funzione difesa» **risorse nel limite dello 0,84 per cento del PIL**, a fronte di una percentuale che nel 2004 era dell'1,01 per cento e che attualmente negli altri Paesi europei è mediamente nell'ordine dell'1,61 per cento. Di tali risorse, peraltro, **il 70 per cento è assorbito dalle spese per il personale**, residuando per le spese relative all'operatività dello strumento militare e all'investimento, solo, rispettivamente, **il 12 e il 18 per cento**, con un evidente sbilanciamento rispetto a quella che è ritenuta l'ottimale ripartizione delle risorse tra i settori di spesa relativi al personale, all'operatività e all'investimento, individuata, rispettivamente, **nel 50 per cento per il personale e nel 25 per cento per ciascuno degli altri settori di spesa**, che si intende conseguire con il presente disegno di legge delega”(Tali dati, riportati nella richiamata relazione tecnica sono stati, da ultimo, confermati dal Capo di Stato maggiore della Difesa, Generale Biagio Abrate, nel corso della sua audizione presso la IV Commissione del Senato, Cfr.seduta del 31 maggio 2012).

Con riferimento alle strutture di bilancio dei **27 Paesi dell'Unione**, l'European Defense Agency riferisce che la media europea nel 2010 (anno cui viene fatto riferimento) del peso dei bilanci europei rispetto al PIL era dell'1,61 per cento. Il bilancio della funzione Difesa per l'Italia, relativamente allo stesso dato, era esattamente dello 0,9 per cento. L'EDA riporta anche che la media europea della spesa del personale, rispetto al totale del bilancio della Difesa, è del 51 per cento.

Il comma 2 prevede la possibilità di destinare ad esigenze della Difesa solamente le **economie calcolate "al netto"** degli effetti prodotti dal decreto legge *spending review* (**decreto legge n. 95 del 2012**).

Per quanto riguarda, poi, le **procedure di adozione** dei decreti legislativi delegati, il **comma 3** dell'articolo 1 prevede che tali provvedimenti vengano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, nonché del

Ministro della salute, per le disposizioni riferite al Servizio sanitario militare, e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per le disposizioni che presentano profili di interesse con riguardo, in particolare, ai recenti interventi normativi di riforma del sistema pensionistico. È altresì prevista l'acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata – per le disposizioni in materia di riserve di posti nei concorsi e di transito del personale militare e civile della Difesa presso altre pubbliche amministrazioni, che interessano competenze delle regioni e degli enti locali – e del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Per le materie di competenza, è altresì previsto che siano sentiti il Consiglio centrale di rappresentanza militare e le organizzazioni sindacali del personale civile.

Il **comma 4** prevede la clausola di **invarianza della spesa** riferita all'attuazione dei decreti legislativi, mentre il successivo **comma 5** consente di adottare **disposizioni integrative** e correttive entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi.

Il **comma 6** dispone che gli interventi normativi previsti dalle disposizioni dei decreti legislativi dovranno essere realizzati con la tecnica della **novellazione** operando le necessarie modifiche ed integrazioni al **decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66**, recante il **Codice** dell'ordinamento militare.

Il **comma 7** dispone l'esclusione del **Corpo della capitanerie di porto** dall'ambito applicativo della presente legge.

Al riguardo, si ricorda, che il Corpo delle Capitanerie di Porto -Guardia Costiera è un **Corpo della Marina Militare** che svolge compiti e funzioni collegate in prevalenza con l'uso del mare per i fini civili e con dipendenza funzionale da vari ministeri che si avvalgono della loro opera: **primo fra tutti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** che ha "ereditato" nel 1994, dal Ministero della marina mercantile, la maggior parte delle funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto e sul cui bilancio gravano le spese di funzionamento. Il Corpo dispone di un organico complessivo di circa 11.000 persone tra ufficiali, sottufficiali e truppa.

Si segnala, inoltre, che nell'ambito del processo di professionalizzazione del personale di truppa delle Forze armate, l'articolo 2217 del Codice dell'ordinamento militare (**decreto legislativo n. 66 del 2010**) ha disposto che, fino al 31 dicembre 2015, ferme restando le dotazioni organiche complessive di cui all'articolo 815, **le consistenze di ciascuna categoria di volontari di truppa del Corpo delle capitanerie di porto sono annualmente determinate con decreto del Ministro della difesa**, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, secondo un andamento coerente con l'evoluzione degli oneri previsti, per l'anno di riferimento, dall'articolo 585 del Codice, oggetto di novella dal comma in esame.

In relazione a tale disposizione (articolo 585 del Codice) il comma 54 dell'articolo 3 del disegno di legge di stabilità per l'anno 2013 (**legge 24 dicembre 2012, n.228**) ha previsto le seguenti riduzioni:

“Limitatamente all'anno 2013, una riduzione di 10.249.763 euro dell'attuale stanziamento di 74.943.322 euro; limitatamente all'anno 2014, una riduzione di 7.053.093 euro dell'attuale stanziamento di 74.867. 621 euro. A seguito della rimodulazione degli stanziamenti sopra richiamati sono conseguentemente ridefinite le consistenze di ciascuna categoria dei volontari di truppa, in modo da: non arruolare per l'anno 2013, 146 volontari in ferma prefissata di un anno (risparmio pari a 3.196.670,00); non concedere, a decorrere dall'anno 2013, il periodo di rafferma annuale a 300 volontari in ferma prefissata di un anno (risparmio strutturale pari a euro 7.053.093,00). Per quanto riguarda, poi, il numero massimo degli ufficiali in ferma prefissata del Corpo delle Capitanerie di porto

da mantenere in servizio come forza media, il successivo comma 55 del (A.C. **5534**) ridetermina tali unità in 210, per l'anno 2013, e in 200 a decorrere dall'anno 2014. La disposizione comporta la riduzione del numero massimo di ufficiali in ferma prefissata del Corpo delle Capitanerie di porto da mantenere in servizio di 40 unità per il 2013 e di 50 per l'anno 2014 con un risparmio pari a 2.013.120,00 per l'anno 2013 e 2.516.400,00 per l'anno 2014. Da ultimo, il comma 56 ridetermina in 136 unità, a decorrere dall'anno 2013, il numero massimo degli allievi del Corpo delle capitanerie di porto per la frequenza dei corsi presso l'Accademia navale e le scuole sottufficiali della Marina militare. Con la disposizione in esame il Corpo delle Capitanerie di porto realizza risparmi di oneri di personale legati al mancato mantenimento in servizio di una classe di 20 allievi per il 201, di due per l'anno 2014 e, a regime di tre a decorrere dal 2015”.

Articolo 2

L'articolo 2 reca i principi e criteri direttivi relativi alla revisione in senso riduttivo **dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa**.

L'attuale assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa è il risultato di successivi interventi normativi attuati nel corso degli anni novanta, che hanno riguardato, in particolare, le attribuzioni del Ministro della difesa, del Capo di stato maggiore della difesa, dei Capi di stato maggiore di Forza armata e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, per i compiti militari, nonché del Segretario generale della difesa e hanno riguardato, altresì, la **riorganizzazione delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale del dicastero**. Negli stessi anni è stata attuata una prima riduzione delle dotazioni organiche del personale delle Forze armate (esclusa l'Arma dei carabinieri), da circa 350.000 a 250.000 unità, e, conseguentemente, è stata adeguata la disciplina in materia di ruoli, reclutamento, stato giuridico e avanzamento del personale militare. Per realizzare con gradualità la riduzione delle dotazioni organiche e il passaggio dalla pregressa alla nuova normativa è stato previsto un periodo transitorio caratterizzato da una disciplina specifica (**decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490**).

Successivamente, con l'istituzione del servizio militare professionale e la connessa sospensione del servizio militare di leva obbligatorio (**legge 14 novembre 2000, n. 331, decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, legge 23 agosto 2004, n. 226**) è stata prevista l'ulteriore riduzione degli organici del personale militare a 190.000 unità a decorrere dal 1° gennaio 2007. Anche in tale circostanza, al fine di conseguire l'assestamento dei ruoli entro il 1° gennaio 2021, è stato previsto un periodo transitorio, tuttora in corso, caratterizzato da una disciplina specifica.

In relazione all'area tecnico-amministrativa del Ministero della difesa si segnala che, da ultimo, in data 8 maggio 2012 il Governo ha presentato alle Camere uno schema di regolamento (atto n. 472) recante ulteriori modifiche al D.P.R. in materia di riorganizzazione del Ministero della difesa e degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro e degli enti vigilati, incidendo particolarmente sull'area tecnico-amministrativa del Ministero della Difesa.

Nello specifico, il criterio direttivo di cui alla **lettera a)** prevede che tutte le attribuzioni, rispettivamente, dei Capi di stato maggiore di Forza armata e del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, per i compiti militari, previste dall'articolo 33 del codice dell'ordinamento militare e del Segretario generale della difesa-Direttore nazionale degli armamenti, per la parte riferita alle attribuzioni tecnico-operative, **siano esercitate secondo le direttive del Capo di stato maggiore della difesa**, nell'ambito delle relative attribuzioni.

Come precisato nella relazione illustrativa allegata all'A.S. 3271, il criterio in esame "è inteso a **rafforzare i poteri di direzione del Capo di Stato maggiore della difesa** nei confronti dei Capi di Stato maggiore di Forza armata, del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, limitatamente ai compiti militari, e del Segretario generale della difesa in funzione dell'esigenza di assicurare l'unitarietà del comando per una più efficace conduzione dello strumento militare".

Il Capo di stato maggiore della difesa, esercita funzioni in campo nazionale e internazionale. Esso dipende direttamente dal Ministro della difesa, di cui è l'alto consigliere tecnico-militare e al quale risponde dell'esecuzione delle direttive ricevute; è gerarchicamente sovraordinato al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, limitatamente ai compiti militari devoluti alla stessa Arma, al Segretario generale della difesa per le attribuzioni tecnico-operative a quest'ultimo affidate, e ai Capi di stato maggiore di Forza armata (dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare).

I Capi di stato maggiore dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare sono ufficiali della rispettiva Forza armata che all'atto della nomina rivestono grado di generale di corpo d'armata, ammiraglio di squadra, generale di squadra aerea in servizio permanente; il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri all'atto della nomina riveste il grado di generale di corpo d'armata in servizio permanente. I citati vertici militari:

- a) sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Capo di stato maggiore della difesa;
- b) dipendono dal Capo di stato maggiore della difesa; il Comandante generale, limitatamente ai compiti militari dell'Arma dei carabinieri;
- c) nell'ambito della rispettiva Forza armata hanno rango gerarchico sovraordinato nei riguardi di tutti gli ufficiali generali e ammiragli.

Il Segretario generale della difesa;

- a) è ufficiale dell'Esercito italiano, della Marina militare o dell'Aeronautica militare con il grado di generale di corpo d'armata o corrispondente in servizio permanente ovvero dirigente di prima fascia dell'amministrazione pubblica o anche estraneo alla stessa;
- b) è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Capo di stato maggiore della difesa;
- c) dipende direttamente dal Ministro della difesa per le attribuzioni amministrative, e dal Capo di stato maggiore della difesa per le attribuzioni tecnico-operative, ai quali risponde dell'attuazione delle direttive e delle disposizioni ricevute.

A sua volta, il successivo criterio direttivo di cui alla **lettera b)** prevede l'adozione di interventi di ottimizzazione delle risorse e di **razionalizzazione delle strutture** operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento.

Tali interventi sono **finalizzati a conseguire una contrazione** complessiva delle richiamate strutture, in misura **non inferiore al 30 per cento del loro** attuale assetto, da realizzare entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega in esame (relativa alla revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa).

In relazione all'obiettivo in esame, la richiamata **relazione illustrativa** allegata all'A.S. 3271 mette in

evidenza come, con riferimento alla struttura organizzativa delle Forze armate, si rilevi “la necessità dello **snellimento della struttura organizzativa** di ciascuna Forza armata, attraverso la riduzione dei livelli di responsabilità e dei connessi elementi di organizzazione, e dell’adozione di **un modello organizzativo comune**, che preveda lo **stato maggiore come area di vertice, un comando per ciascuna delle aree operativa**, logistica e della formazione, una direzione per l’impiego del personale e organismi di gestione per le specifiche attribuzioni di Forza armata. L’uniformità dell’organizzazione consentirà più **agevoli flussi relazionali** tra le articolazioni omologhe di ciascuna Forza armata, consentendo un più razionale impiego delle risorse umane. L’intervento normativo, “dovrebbe comportare la riduzione di strutture centrali e periferiche e l’accorpamento delle varie filiere che oggi sono separate e distribuite sul territorio (la filiera formativa, la filiera operativa, la filiera addestrativa e quella territoriale)”.

A sua volta la **relazione tecnica** anch’essa allegata all’A.S. 3271 precisa che tale riduzione strutturale nella misura del 30 per cento risulta coerente con le misure di contrazione delle dotazioni organiche del personale militare e civile di cui all’articolo 3.”Il conseguimento di tale obiettivo si tradurrà **in un indubbio vantaggio**, quantificabile solamente a consuntivo, per l’Amministrazione della difesa, in particolare, e, più in generale, per la finanza pubblica, tenuto conto che il Dicastero dovrà gestire **un minore numero di infrastrutture** e che quelle ritenute non più utili potranno essere avviate a processi di valorizzazione e di dismissione, con ripartizione dei relativi proventi secondo le modalità già disciplinate dalla specifica normativa di settore”.

Nello specifico, la lettera in esame individua i seguenti specifici interventi di razionalizzazione, riguardanti:

a) l’**area tecnico-operativa** del Ministero della difesa e, in particolare, l’area di vertice e centrale, interforze e delle Forze armate nella prospettiva di una politica di difesa comune europea.

Come precisato dal Governo, “in tale ambito, si rileva, infatti, la necessità dello **snellimento della struttura organizzativa** di ciascuna Forza armata, attraverso la riduzione dei livelli di responsabilità e dei connessi elementi di organizzazione e dell’adozione di un modello organizzativo comune, che preveda lo stato maggiore come area di vertice, un comando per ciascuna delle aree operativa, logistica e della formazione, una direzione per l’impiego del personale e organismi di gestione per le specifiche attribuzioni di Forza armata. L’uniformità dell’organizzazione consentirà più agevoli flussi relazionali tra le articolazioni omologhe di ciascuna Forza armata, consentendo un più razionale impiego delle risorse umane”.

b) l’assetto **organizzativo del Ministero della difesa**. L’intervento potrà eventualmente prevedere una **diversa ripartizione di funzioni** e compiti tra l’area tecnico-operativa e l’area tecnico-amministrativa.

L’**area tecnico-operativa** del Ministero della difesa è disciplinata nel Capo III del libro I del Codice dell’ordinamento militare e, in particolare, dagli articoli 24-39 del Codice. Ai sensi di tali disposizioni fanno parte dell’area tecnico operativa del Ministero della Difesa: il Capo di stato maggiore della Difesa; gli organismi interforze di cui agli articoli 28-31 del Codice; i Capi di Stato maggiore di Forza armata e il Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri; gli uffici degli addetti delle Forze armate in servizio all’estero.

L’**area tecnico-amministrativa** del Ministero della difesa è, invece, disciplinata nel Capo IV del libro I del Codice dell’ordinamento militare e, in particolare, dagli articoli 40-44 del Codice.

Ai sensi di tali disposizioni l’area tecnico operativa del Ministero della Difesa fa capo al Segretariato Generale della Difesa. In tale area operano, altresì, anche due Uffici Centrali (Bilancio e Affari

Finanziari e Ispezioni Amministrative), alla dipendenza diretta dal Ministro. Le competenze dei due Uffici attengono, rispettivamente, al processo di formazione e di gestione del bilancio della Difesa e all'effettuazione di ispezioni amministrative e contabili sugli Enti e Distaccamenti della Difesa, allo scopo di verificare la corretta applicazione delle procedure, rilevare e perseguire eventuali irregolarità e promuovere le azioni idonee a migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa.

c) **il comando operativo di vertice interforze (COI).** In tale ambito dovranno essere definite le forme di collegamento con i comandi operativi di componente.

Come precisato nella relazione illustrativa allegata al provvedimento in esame, la previsione risponde all'esigenza di rendere più immediati e diretti i flussi comunicativi fra il Capo di stato maggiore della difesa, responsabile dell'impiego dello strumento militare, e i comandi responsabili dell'approntamento delle singole Forze armate.

Costituito in seguito all'approvazione delle [legge 18 febbraio 1997, n. 25](#), che ha ristrutturato i vertici dell'Amministrazione delle Forze Armate e dell'Amministrazione della difesa, il Comando operativo di vertice interforze - posto alle dirette dipendenze del Capo di stato maggiore della difesa - svolge funzioni di pianificazione e di direzione delle operazioni nonché delle esercitazioni interforze e multinazionali.

Il comandante del Comando operativo di vertice interforze è nominato con decreto del Ministro della difesa ed è scelto, su indicazione del Capo di stato maggiore della difesa, tra gli ufficiali con il grado di generale di corpo d'armata, ammiraglio di squadra o generale di squadra aerea in servizio permanente effettivo.

d) **la struttura logistica di sostegno.** La ridefinizione dei compiti e delle procedure dovrà essere operata anche in chiave interforze, individuando settori e aree dedicati al sostegno generale delle Forze armate.

e) **la struttura organizzativa del Servizio sanitario militare.** La riorganizzazione dovrà essere improntata a criteri interforze e di specializzazione, con la previsione di meccanismi volti a garantire la neutralità finanziaria per le prestazioni rese per conto o in supporto al Servizio sanitario nazionale. Al riguardo, si segnala che nel corso dell'esame del provvedimento al **Senato**, il criterio direttivo in esame è stato integrato al fine di specificare che la **razionalizzazione della struttura organizzativa del Servizio sanitario militare** contempli l'apertura delle strutture ai cittadini sulla base di convenzioni stipulate tra il Ministero della difesa, il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e le regioni interessate, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Nel corso dell'esame al Senato è stata, altresì, prevista la possibilità di esercizio dell'attività *intra-muraria*.

Il Codice dell'ordinamento militare ("Istituzione e funzioni del Servizio sanitario militare") dispone che il Servizio provvede:

- a) all'accertamento dell'idoneità dei cittadini al servizio militare;
- b) all'accertamento dell'idoneità dei militari al servizio incondizionato;
- c) alla tutela della salute dei militari;
- d) ai rifornimenti e allestimenti dei materiali tecnici e di servizio generale che occorrono per i bisogni in tempo di pace, di guerra o di grave crisi internazionale;
- e) a ogni altro adempimento previsto dal presente codice, dal regolamento o dalla legge.

Riguardo ai rapporti del Servizio sanitario militare con quello pubblico, il Codice dispone che, per far

fronte alle esigenze della Sanità militare che non possono essere soddisfatte con il proprio personale, il Ministero della difesa può stipulare convenzioni, nei limiti di stanziamento di bilancio, con le aziende sanitarie locali, con gli enti e gli istituti convenzionati, nonché con i policlinici a gestione diretta, per prestazioni professionali rese dal personale delle stesse aziende, nei limiti di orario previsto per il predetto personale. Analoghe convenzioni possono essere stipulate con medici civili, generici o specialisti, se le esigenze della Sanità militare non possono essere soddisfatte con il personale medico militare o con quello delle unità sanitarie locali e degli enti e istituti suddetti.

Ogni Forza Armata dispone di un proprio Servizio sanitario (Corpo sanitario aeronautico, Corpo sanitario militare marittimo, Corpo sanitario dell'Esercito).

Il personale impiegato dalla Sanità militare è costituito da:

- a) ufficiali e sottufficiali, abilitati all'esercizio delle professioni sanitarie, inquadrati nei ruoli e nei Corpi sanitari delle Forze armate;
- b) graduati e militari di truppa esercenti quali figure di supporto sanitario;
- c) ufficiali, sottufficiali, graduati e militari di truppa delle varie armi e corpi, impiegati presso le strutture sanitarie;
- d) cappellani militari, religiose e altro personale assunto o convenzionato sulla base delle vigenti disposizioni.

Si ricorda che a seguito della soppressione della Direzione generale della Sanità militare (DIFESAN) per effetto dell'entrata in vigore del D.M. 22 giugno 2011 previsto dal **D.P.R. 15 dicembre 2010 n. 270**, molte funzioni sono ora attribuite all'Ufficio generale sanità militare (UGESAN) collocato nello SMD.

In merito, in data 28 marzo 2012, in risposta all'interrogazione n. **5-06447** svolta innanzi alla IV Commissione della Camera, è stato precisato che: "Nell'ambito della revisione dello strumento militare, il Ministro ha dato precise disposizioni affinché la Sanità Militare venga ulteriormente riorganizzata in senso interforze attraverso un Ispettorato Sanitario di vertice interforze unico, l'Ispettorato della Sanità Militare, alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa".

Sulla sanità militare, lo schema di regolamento n. 472, sopra richiamato prevede che l'unitarietà delle funzioni sanitarie, disciplinate all'art. 89 del Testo Unico, possa essere assicurata dal Capo di Stato maggiore della Difesa tramite una struttura unitaria collocata non più nello Stato maggiore, bensì nell'ambito dell'area tecnico-operativa del Ministero. Nella relazione illustrativa si afferma che sarebbe più conveniente e garantirebbe maggiori risparmi collocarla alle dirette dipendenze dello SMD ovvero presso una delle Forze armate con competenza interforze.

f) il **settore infrastrutturale** delle Forze armate, ridefinendone la struttura, i compiti, le funzioni e le procedure (numero 6);

In relazione al criterio direttivo in esame, il Capo di Stato maggiore dell'Esercito, Generale Claudio Graziano, nel corso della sua audizione presso la IV Commissione difesa del Senato (22 maggio 2012) ha osservato che "per addestrare il personale servono inoltre delle **idonee aree addestrative e dei poligoni**. È questo un argomento vitale per l'Esercito e particolarmente stringente, dato che l'addestramento manovrato sul campo e quello a fuoco dei reparti non è surrogabile. Attualmente, l'Esercito dispone di soli quattro poligoni principali, a cui si aggiunge l'uso saltuario del poligono interforze di Salto di Quirra. Tali **poligoni**, pur con differenti limitazioni, consentono lo svolgimento di esercitazioni a fuoco per unità fino ad un massimo del livello battaglione, ma si tratta di capacità appena sufficienti alle esigenze addestrative dei reparti di previsto impiego all'estero, senza considerare, peraltro, l'estensione limitata dei poligoni nazionali se paragonati a quelli in uso dall'Esercito tedesco, francese e spagnolo. (...) Nel citato progetto di **razionalizzazione delle**

infrastrutture, si sta quindi cercando di **individuare quei sedimi idonei anche da un punto di vista di vicinanza ai poligoni nazionali**. Pertanto, qualunque ipotesi di riduzione dei poligoni comporterebbe, oltre ai sopra indicati problemi addestrativi, anche l'inefficacia del progetto di razionalizzazione delle infrastrutture".

g) le procedure per la **valorizzazione**, la dismissione e la permuta degli **immobili militari**, nonché per la realizzazione del programma pluriennale degli **alloggi di servizio**, anche attraverso la loro semplificazione e accelerazione;

Al riguardo, si ricorda che la tematica inerente al patrimonio alloggiativo della difesa, con particolare riferimento alla vendita degli alloggi e ai criteri di determinazione dei canoni di locazione e di vendita dei richiamati beni immobili, ha costituito oggetto di particolare interesse nel corso della legislatura. Il Governo, in diverse occasioni (si veda, in particolare, la seduta della Camera del 1° dicembre 2011, svolgimento dell'interrogazione a risposta immediata n. **3-01358**), ha rilevato che **le esigenze abitative delle Forze armate sono salite a dismisura** a seguito della **trasformazione dell'esercito** di leva in esercito volontario ed è sorta quindi la necessità di fornire un'abitazione a tutti i militari i quali, attualmente, con la trasformazione della leva, non sono più in servizio per soli dodici mesi.

Il problema è stato evidenziato in maniera particolare nel corso dell'indagine conoscitiva sulla condizione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare svolta dalla Commissione difesa del Senato. In quella sede è stato rilevato che "la costante insufficiente disponibilità di alloggi di servizio, sta provocando, specie nei grandi centri urbani caratterizzati da elevati costi di acquisto e di locazione degli alloggi, significativi disagi al personale militare in servizio, costringendolo ad un pendolarismo giornaliero con evidenti ripercussioni sia sul rendimento lavorativo sia sulla serenità dei rispettivi nuclei familiari"(Audizione del Capo di Stato maggiore della difesa, Generale Biagio Abrate, presso la Commissione difesa del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla condizione del personale delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare).

h) le **strutture per la formazione** e l'addestramento del personale militare e civile del Ministero della difesa. Con riguardo ai settori formativi comuni, dovranno essere realizzate sinergie delle capacità didattiche in un'ottica interforze ovvero di contenimento dei costi (numero 8);

Al riguardo, si segnala che il Capo di Stato maggiore dell'Esercito, Generale Graziano, nel corso della sua audizione presso la IV Commissione difesa del Senato (22 maggio 2012) ha rilevato che "dopo la formazione e l'addestramento di base **le attività formative ed addestrative devono proseguire lungo tutta la carriera del militare**, vuoi per la complessità degli attuali equipaggiamenti a sua disposizione, vuoi per la necessità di essere continuamente allenato, pena il decadimento delle sue capacità operative. Tuttavia, per formare ed addestrare il personale servono fondi adeguati e sufficienti. La progressiva riduzione delle risorse a disposizione e lo sbilanciamento del *budget* (spesa eccessiva per il personale, a detrimento dei settori esercizio e investimento) hanno determinato l'impossibilità di effettuare l'addestramento secondo gli *standard* addestrativi della NATO (ad eccezione dei reparti di previsto impiego operativo all'estero), e tale situazione non è perseguibile ulteriormente: si rende pertanto necessario destinare risorse certe alle attività di formazione e di addestramento. Nell'ambito del settore della formazione rientra, inoltre, l'esigenza di sviluppare su larga scala determinate professionalità, di particolare valenza, che si possono ottenere solo con lunghi tempi di preparazione, cioè con una formazione permanente".

In relazione al criterio direttivo in esame si ricorda che ai sensi dell'articolo 11 del richiamato **decreto legge 6 luglio 2012, n. 95** (c.d. decreto "*spending review*") il Ministero della difesa è tenuto ad adottare uno o più regolamenti finalizzati al riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione.

Sinteticamente, in base alla disciplina vigente, agli Istituti scolastici di ciascuna FA compete la formazione di base, la qualificazione e la specializzazione del personale di FA, mentre agli Istituti interforze (delle Telecomunicazioni; dell'Aerocooperazione; della Difesa Nucleare Biologica e Chimica; Centro per la Formazione Logistica Interforze) è devoluta la professionalizzazione con spiccata interoperabilità del personale militare in un'ottica di capitalizzazione delle risorse.

Gli iter formativi del personale dei Ruoli Normali prevedono:

- per gli Ufficiali: Corsi di formazione presso le Accademie della durata di 4 o 5 anni; Corsi di qualificazione e specializzazione (Corsi di Stato Maggiore) presso le Scuole di Guerra o Istituti equivalenti della durata di un anno accademico; Corsi di alta formazione presso l'Istituto di Stato Maggiore Interforze e l'Istituto Alti Studi per la Difesa;
- per i Sottufficiali: Corsi di formazione presso le Accademie o Scuole equivalenti della durata di 2 o 3 anni; Corsi di qualificazione e specializzazione presso le Scuole d'Arma o Istituti equivalenti; Corsi di alta specializzazione presso le Scuole Interforze;
- per i graduati e la truppa: Corsi di formazione e specializzazione presso gli Istituti di formazione di FA e le Unità operative; Corsi di qualificazione, anche a distanza, nei settori delle lingue straniere e dell'informatica

i) **l'assetto territoriale** delle Forze armate. Tale assetto dovrà essere ridimensionato con interventi volti a sopprimere o accorpate le richiamate strutture perseguendo sinergie interforze.

Al riguardo, nel corso della sua audizione presso la Commissione difesa del Senato, il Capo di Stato maggiore della Difesa, Generale Biagio Abrate, ha osservato che il progetto di revisione delle strutture e delle infrastrutture richiede, infatti, una necessaria ottimizzazione dell'impiego e della movimentazione del personale che dovrà essere ridislocato dalle infrastrutture ritenute non più essenziali a quelle che rimarranno in vita, ed in tale ottica rappresenta un obiettivo anche la concentrazione delle attività in poche basi, privilegiando quelle a maggiore ricettività, in migliori condizioni e più vicine ai poligoni, riducendo al minimo l'attuale dispersione sul territorio e quindi la spesa.

Da ultimo, l'articolo in esame prevede:

- la possibilità di fare ricorso a **strumenti di carattere negoziale** per garantire il ristoro dei costi sostenuti dal Ministero della difesa, per i servizi resi a titolo oneroso ad altri soggetti pubblici;

Come precisato nella relazione illustrativa del provvedimento in esame, il criterio direttivo in esame è finalizzato a garantire il ristoro dei costi sostenuti dal Ministero della difesa e, in particolare, dall'Aeronautica militare, rispettivamente, per i servizi di assistenza al volo sugli aeroporti militari aperti al traffico civile e per le infrastrutture e gli altri servizi forniti nell'ambito dei medesimi aeroporti. La disposizione fa, altresì, riferimento anche ad altre ipotesi in cui l'Amministrazione svolge attività, a titolo oneroso, in favore di altri soggetti pubblici o privati. "Ciò al fine di garantire il mantenimento delle capacità operative dello strumento militare attraverso il ripristino delle dotazioni finanziarie del Ministero della difesa autorizzate dalla legge di bilancio".

- **la razionalizzazione del funzionamento degli arsenali**, dei principali poli di mantenimento nonché degli stabilimenti e dei centri di manutenzione della difesa.

Il criterio direttivo in esame è stato inserito nel corso dell'esame del provvedimento al Senato. Al riguardo, è stato posto in rilievo come "l'attività di manutenzione dei mezzi e dei sistemi d'arma svolta da parte degli stabilimenti dell'area industriale della Difesa, può essere determinante per garantire al

sistema flessibilità d'impiego e rapidità d'intervento, purché vi sia un piano per assegnare **agli stabilimenti e agli arsenali, che costituiscono la struttura fondamentale dell'area industriale della Difesa**, chiari obiettivi da raggiungere e le risorse umane e materiali necessarie: quindi, investimenti in capitale umano e in innovazione tecnologica. Infatti, realtà come queste sono messe in crisi sia dalla mancata alimentazione di personale, già previsto dalle attuali dotazioni organiche del personale civile della Difesa, sia dal mancato ripianamento organico di personale civile che lascia il servizio per raggiunti limiti di età, a causa del persistere di un blocco del turnover. I servizi di assistenza al volo sugli aeroporti militari aperti al traffico civile e per le infrastrutture e gli altri servizi forniti nell'ambito dei medesimi aeroporti. Ciò al fine di garantire il mantenimento delle capacità operative dello strumento militare attraverso il ripristino delle dotazioni finanziarie del Ministero della difesa autorizzate dalla legge di bilancio”.

Articolo 3

L'articolo 3, composto da due commi, reca i principi e criteri direttivi riguardanti la revisione in senso riduttivo delle dotazioni organiche del personale militare (comma 1) e del personale civile della Difesa (comma 2).

Revisione delle dotazioni organiche del personale militare

Il comma 1 dell'articolo 3 reca numerosi principi e criteri direttivi relativi alla revisione in senso riduttivo del personale militare.

Al riguardo:

- entro l'anno 2024 dovrà essere effettuata una **riduzione generale a 150.000 unità** di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, marina militare ed Aeronautica militare);

Ai sensi del successivo comma 2 dell'articolo 5 tale termine potrà essere annualmente prorogato con apposito D.P.C.M sulla base dell'andamento effettivo riscontrato dei reclutamenti e delle fuoriuscite del personale.

- **entro sei anni** dalla data di entrata in vigore della legge dovrà essere operata una riduzione di 310 unità di ufficiali generali e ammiragli;
- **entro dieci anni** dalla data di entrata in vigore della legge dovrà essere operata una riduzione di 1.566 unità di colonnelli e di capitani di vascello.

In relazione ai richiamati obiettivi, **le misure** volte a realizzare con gradualità la riduzione delle dotazioni organiche prospettate dal Governo, da definire in un piano di programmazione triennale scorrevole, adottato con D.P.C.M., su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione, della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (lettera n), **sono**:

il **transito** del personale militare nelle aree funzionali del personale civile del Ministero della difesa **ovvero presso altre pubbliche amministrazioni**, sulla base di tabelle di equiparazione di cui all'**articolo 4, comma 96 della legge n. 183 del 2011**. La disposizione prevede, inoltre, il riconoscimento di un assegno *ad personam*, riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, pari alla differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione (lettera e)).

Nel corso dell'audizione svoltasi il 7 giugno scorso presso la IV Commissione difesa del Senato, l'ispettore generale capo per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico della Ragioneria generale dello Stato ha fornito una prima stima dell'onere unitario, per cui, sulla base delle retribuzioni elaborate dal conto annuale 2010, limitatamente alle componenti fisse del trattamento economico, è possibile ad oggi stimare l'ammontare unitario dell'assegno in parola in circa 30.000 euro per un ufficiale omogeneizzato, circa 15.000 euro per un maresciallo e circa 6.000 euro per un sergente (valori annui lordo dipendente). Il relatore ha inoltre precisato che l'onere " dovrà essere disposto, sulla base di principi contenuti nella delega in esame, nell'ambito delle risorse già attribuite al Ministero della difesa, senza ulteriori oneri a carico dello Stato." Cfr. Resoconto Commissione difesa del Senato, 7 giugno 2012.

Il **comma 96** dell'articolo 4 legge n. 183 del 2011 prevede temporaneamente - ossia per il triennio che va dal 2012 al 2014 - la possibilità di trasferimenti di sottufficiali e di ufficiali (questi ultimi, fino al grado di tenente colonnello o equivalenti incluso) appartenenti all'Esercito, alla Marina e all'Aeronautica verso altre pubbliche amministrazioni.

Il trasferimento richiederà il parere favorevole del Ministero della Difesa e l'accettazione da parte dell'amministrazione di destinazione. Il **comma 96** puntualizza che i trasferimenti avverranno nei limiti delle assunzioni spettanti all'amministrazione di destinazione (onde evitare aggiramenti della normativa in materia e conseguenti dilatazioni della spesa). Alla data di assunzione in servizio presso quest'ultima, i militari saranno collocati in congedo nella posizione della riserva. Il personale trasferito è inquadrato nell'area non dirigenziale individuata dall'amministrazione di destinazione sulla base di tabelle di equiparazione e riceverà un trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi per il personale non dirigente dell'amministrazione di destinazione.

- l'estensione dell'istituto **dell'aspettativa per riduzione di quadri** (ARQ) anche ad altre categorie di personale (lettera m));

Al riguardo, si segnala che il Ministro della Difesa, nel corso della sua audizione linee di indirizzo per la revisione dello strumento militare, svolta lo scorso 15 febbraio presso le Commissioni difesa di Camera e Senato, ha precisato che: "l'istituto della aspettativa per riduzione quadri (ARQ) si applica oggi solo agli Ufficiali nei gradi Colonnello/Capitano di Vascello e Generale/Ammiraglio. Estendendo tale istituto anche per gli Ufficiali nel grado di Tenente Colonnello/Capitano di Fregata ed ai Sottufficiali, questa misura consentirebbe un significativo deflusso di personale consentendo di avvicinarsi più rapidamente al livello di regime del personale militare (150.000) già in un decennio".

Sul medesimo argomento, l'ispettore generale capo per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico della Ragioneria Generale dello Stato (audizione del 7 giugno 2012) ha riferito che "l'istituto dell'aspettativa per riduzione di quadri è un istituto giuridico attualmente previsto per i colonnelli e generali delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza. Il meccanismo opera quando il conferimento delle promozioni annuali fissate dalla legge per i suddetti gradi determina eccedenze rispetto agli organici e tali eccedenze non possono essere riassorbite nei casi previsti dalla legge. Al personale collocato in ARQ compete il 95% (100% dell'I.I.S. e degli assegni familiari) degli assegni previsti nel tempo per i pari grado in servizio, comprensivi delle sole indennità fisse e continuative in godimento il giorno antecedente il collocamento nella predetta posizione in relazione al grado e alle funzioni dirigenziali espletate.

- forme di **esonero dal servizio**, da disporsi a domanda dell'interessato e previa valutazione da parte dell'amministrazione delle proprie esigenze funzionali (lettera m));

Al riguardo, si ricorda che l'articolo 72, commi 1-6, del **D.L. 112/2008** aveva introdotto l'istituto dell'esonero dal servizio per il personale delle Pubbliche Amministrazioni, consistente nella possibilità, per i dipendenti pubblici prossimi al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo, di

usufruire su richiesta, appunto dell'esonero dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di 40 anni. **Tale istituto** la cui operatività era stata prevista per il periodo 2009-2014, **è stato abrogato** (tranne che per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento stesso) dall'**articolo 24, comma 14, lettera e), del D.L. 201/2011**. La richiesta di esonero dal servizio, che era irrevocabile, doveva essere presentata dai soggetti interessati, improrogabilmente, entro il 1° marzo di ciascun anno, a condizione che entro l'anno solare fosse raggiunto il requisito minimo di età richiesto. Veniva espressamente escluso dalla possibilità di fruire dell'esonero dal servizio il personale della Scuola. Era facoltà delle amministrazioni pubbliche accogliere la richiesta di esonero, sulla base delle proprie esigenze funzionali, con priorità per il personale interessato da processi di riorganizzazione della rete centrale e periferica o di razionalizzazione o appartenente a qualifiche di personale per le quali è prevista una riduzione di organico. Specifiche disposizioni concernevano, inoltre, il trattamento economico del personale interessato dall'esonero, il trattamento previdenziale e di quiescenza nonché il regime di incompatibilità con altre attività lavorative.

- la **revisione della disciplina prevista dall'articolo 1014**, comma 3, del Codice dell'ordinamento militare, in materia di riserve di posti a favore di talune categorie di personale militare (militari di truppa delle Forze armate, congedati senza demerito) nei concorsi per le assunzioni presso le amministrazioni pubbliche, nel senso di estenderne l'applicazione al personale militare delle tre Forze armate in servizio permanente, in relazione alle effettive esigenze di riduzione delle relative dotazioni organiche e di prevederne l'applicazione anche per le assunzioni nelle aziende speciali e nelle istituzioni degli enti locali, di cui all'articolo 114 del TU enti locali (**decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**).

Al riguardo si ricorda che ai sensi del richiamato comma 3 dell'articolo 1014 del Codice dell'ordinamento militare, **per l'assunzione agli impieghi civili** nelle pubbliche amministrazioni di personale non dirigente, **la riserva obbligatoria** di posti a favore dei **militari di truppa delle Forze armate, congedati** senza demerito dalle ferme contratte anche al termine o durante le rafferme, fermi restando i diritti dei soggetti aventi titolo all'assunzione obbligatoria ai sensi del **decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509**, e della **legge 12 marzo 1999, n. 68**, **è elevata al 30 per cento**. I bandi di concorso o comunque i provvedimenti che prevedano assunzioni di personale emanati dalle amministrazioni, dalle aziende, dagli enti e dagli istituti dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni, devono recare l'attestazione dei predetti posti riservati agli aventi diritto. Tali amministrazioni, aziende, enti e istituti, trasmettono al Ministero della difesa copia dei bandi di concorso o comunque dei provvedimenti che prevedono assunzioni di personale nonché, entro il mese di gennaio di ciascun anno, il prospetto delle assunzioni operate ai sensi del presente articolo, nel corso dell'anno precedente.

- La riserva in esame non opera per le assunzioni nelle Forze di polizia a ordinamento militare e civile e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In relazione alle sopra richiamate misure indicate alle lettere e), g), ed m) il criterio direttivo enunciato alla successiva **lettera o)** precisa che ai fini della predisposizione del richiamato piano di programmazione scorrevole, tali interventi dovranno essere:

- **correlati alle misure di revisione** e di razionalizzazione di strutture e funzioni organizzative, nonché di revisione di ruoli e di profili previste dal provvedimento in esame, anche in relazione alle effettive disponibilità delle altre amministrazioni;
- **informati** prioritariamente al **consenso degli interessati**, ai fini del transito in altre amministrazioni, nonché alla maggiore anzianità, ai fini dell'esonero dal servizio e dell'aspettativa per riduzione di quadri.

Nell'ambito del richiamato piano, secondo quanto previsto dalla successiva **lettera p)**, dovrà, altresì, essere prevista una disciplina volta a favorire **l'assegnazione** a domanda presso **entità reparti limitrofi di coniugi militari o civili entrambi dipendenti del Ministero della Difesa**, sempre che tale assegnazione, non onerosa per il bilancio dello Stato, sia possibile con riferimento all'organico e non comprometta il regolare svolgimento del servizio.

Ulteriori principi e criteri direttivi di per la revisione delle dotazioni organiche del personale militare sono previsti alle lettere da c), d), f), h).

In particolare, in aderenza al nuovo assetto organizzativo dello strumento militare, dovranno essere **rivisti i ruoli e i profili** di impiego del personale militare (**lettera c)**; la disciplina in materia di **reclutamento**, stato giuridico e avanzamento del personale militare, nonché in materia di formazione (**lett. d)**).

Con riferimento al **reclutamento**, il Capo di Stato maggiore dell'Esercito, Generale Graziano, nel corso della sua audizione presso la IV Commissione Difesa del Senato (22 maggio 2012) ha rilevato rammenta la profonda diversità del sistema italiano rispetto a quello dei maggiori *partner*. "Gli eserciti europei e quelli nord-americani fanno infatti largo ricorso a contratti d'arruolamento a tempo determinato, anche per le categorie degli ufficiali e dei sottufficiali. Stante questa premessa, il sistema italiano si basa, per i graduati ed i militari di truppa, su tre categorie ben distinte, due contrattualizzate a tempo determinato (i volontari in ferma prefissata di un anno e i volontari in ferma prefissata di quattro anni) ed una (i Volontari in servizio permanente) a tempo indeterminato. Di vitale importanza, per l'Esercito, è poi la figura del volontario in ferma prefissata. Fin dal principio, è stato introdotto il meccanismo del cosiddetto "patentino", cioè della riserva totale dei posti a concorso per tutte le Forze di polizia ad ordinamento civile e militare a favore dei VFP1 in servizio (in ferma o rafferma), ovvero già collocati in congedo. In altre parole, il possesso di tale patentino costituisce *conditiosine qua non* per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alle carriere iniziali degli agenti delle Forze di polizia. Tale meccanismo si rese obbligatorio, all'atto del passaggio al modello professionale, per poter offrire la necessaria attrattiva all'arruolamento nelle Forze armate e, quindi, per garantire i necessari flussi di reclutamento. Di contro, al volontario di truppa verrà assicurata, al termine del servizio, sufficiente possibilità occupazionale attraverso un calibrato accesso alla ferma per ulteriori quattro anni nelle Forze armate, prodromica al successivo transito nel servizio permanente, ovvero alla possibilità di accesso nelle Forze di polizia. E' stato proprio questo meccanismo (cioè una chiara prospettiva di stabilizzazione lavorativa nelle Forze armate o nelle Forze di polizia) a consentire il conseguimento della necessaria qualità e quantità dei reclutamenti, fondamentale elemento di successo in virtù dei crescenti impegni operativi cui la Difesa ha dovuto, nel corso degli anni, prontamente rispondere, ed è pertanto impensabile rimuovere il patentino, pena il rischio di anemizzare i flussi di reclutamento"

La **lettera f)** prevede, invece, che la quota parte del **fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi istituzionali** spettante al militare che transita nelle aree funzionali del personale civile della Difesa sia versata nell'apposito Fondo unico di amministrazione - FUA, destinato a compensare la produttività collettiva e la qualità della prestazione individuale del personale civile.

La **lettera h)** prevede la revisione delle misure di agevolazione per il reinserimento dei volontari delle Forze armate congedati senza demerito nel mondo del lavoro, individuando tra l'altro la possibilità di partecipazione a corsi di **formazione o apprendistato**, nonché altre **forme temporanee di sostegno al reddito a favore dei volontari in ferma prefissata quadriennale** che ultimato il periodo di rafferma ancorchè idonei, non transitano nel servizio permanente, da realizzare nell'ambito dei risparmi di spesa derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare. È, altresì, previsto, anche per il rimanente personale, che le vigenti disposizioni che richiedono, tra i requisiti per l'accesso a determinate professioni, l'aver svolto il servizio di leva si applichino con riferimento all'aver

prestato servizio per almeno un anno nell'Esercito italiano, nella Marina militare e nell'Aeronautica militare.

La disciplina del **contratto di apprendistato** è stata ampiamente rivista, da ultimo, dal [D.Lgs. 14 settembre 2011, n. 167](#), il quale ha recepito anche gli indirizzi condivisi da Governo, regioni e parti sociali nell'intesa del 27 ottobre 2010 (per il rilancio dell'apprendistato) e nell'intesa del 17 febbraio 2010 (contenente le Linee guida per la formazione).

Il provvedimento definisce l'apprendistato come un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani, ribadendo l'articolazione dell'istituto in tre diverse tipologie contrattuali, che vengono peraltro ridenominate (apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere e apprendistato di alta formazione e ricerca). Tra i principali elementi di novità vi è, innanzitutto (articolo 2), l'unificazione della regolamentazione normativa, economica e previdenziale del contratto (applicabile a tutti i settori pubblici e privati), attualmente strutturata per ciascuna delle tre tipologie contrattuali, garantendo la semplificazione dell'istituto e l'uniformità di disciplina a livello nazionale. Inoltre, si afferma il coinvolgimento pieno delle parti sociali, attraverso il rinvio alla disciplina attuativa recata da appositi accordi interconfederali o da contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale dai sindacati comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale. La disciplina pattizia deve muoversi nel rispetto di una serie di principi, in parte mutuati dalla legislazione vigente e in parte nuovi. In particolare, tra gli elementi di novità si segnala l'estensione della forma scritta al piano formativo individuale, che deve essere definito (anche su appositi formulari elaborati contrattualmente) entro 30 giorni (non più quindi contestualmente) dalla stipulazione del contratto. Per quanto riguarda la retribuzione dell'apprendista, si specifica invece che i due sistemi previsti (sottoinquadramento o percentualizzazione) devono intendersi alternativi tra loro.

Restano confermate, infine, le norme vigenti riguardanti il referente aziendale, la registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo, la possibilità di riconoscere all'apprendista una qualifica professionale ai fini contrattuali e le competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi, i limiti quantitativi per le assunzioni di apprendisti e la tutela previdenziale e assicurativa.

Il provvedimento poi disciplina l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (articolo 3), che sostituisce l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione di cui all'[articolo 48 del D.Lgs. 276/2003](#). Tale contratto è inteso alla stregua di un titolo di studio del secondo ciclo di istruzione e formazione, così come definito dal [D.Lgs. 226/2005](#), la cui regolamentazione dei profili formativi è rimessa alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, previo accordo in Conferenza Stato-Regioni.

Tra le novità introdotte si segnala la possibilità di essere assunti con tale contratto con un'età minima 15 anni (per tale aspetto confermando quanto disposto dalla normativa vigente) ma non oltre il compimento dei 25 anni. Il limite massimo di durata del contratto viene elevato a 3 anni, elevabili a 4 nel caso di diploma quadriennale regionale (comma 1).

L'articolo 4 disciplina l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, che sostituisce l'apprendistato professionalizzante, di cui all'[articolo 49 del D.Lgs. 276/2003](#).

Tra le novità introdotte si segnalano:

- l'ampliamento del campo di applicazione oggettivo dell'istituto, che ai sensi del comma 1 si applica ai settori di attività pubblici e privati;
- la riduzione della durata massima del contratto, da 6 a 3 anni (per la sua parte formativa), ovvero 5 anni per le figure professionali dell'artigianato individuate dalla contrattazione;
- la possibilità per le Regioni e i sindacati dei datori di lavoro di definire le modalità per il

- riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere;
- l'esplicita previsione di specifiche modalità di svolgimento dell'apprendistato per le lavorazioni in cicli stagionali.

L'articolo 5 disciplina l'apprendistato di alta formazione e ricerca, che sostituisce l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, di cui all'[articolo 50 del D.Lgs. 276/2003](#).

Tra le novità introdotte (oltre, appunto, alla previsione di un apposito contratto di apprendistato per la ricerca) si segnala la rimessione alle Regioni della regolamentazione e della durata dell'istituto, in accordo anche con altre istituzioni di ricerca, nonché la possibilità di assumere con contratto di apprendistato di alta formazione e di ricerca anche i soggetti coinvolti nel praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali.

Gli standard formativi (articolo 6) sono definiti mediante un apposito decreto interministeriale (da emanare entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento), nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome e di quanto stabilito nell'intesa Stato-regioni del 17 febbraio 2010. Gli standard professionali sono definiti nei contratti collettivi nazionali di categoria o, in mancanza, attraverso intese specifiche da sottoscrivere a livello nazionale o interconfederale. Viene altresì specificato che ai fini della verifica dei percorsi formativi in apprendistato professionalizzante e in apprendistato di ricerca, i profili di riferimento debbano essere legati a quelli definiti nei contratti collettivi.

In particolare, al fine di armonizzare le diverse qualifiche professionali acquisite, è stato previsto che il repertorio delle professioni (già istituito) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sia predisposto sulla base dei sistemi di classificazione del personale previsti nei contratti collettivi di lavoro e (in coerenza con quanto previsto nella richiamata intesa del 17 febbraio 2010) da un apposito organismo tecnico, composto dal MIUR, dai sindacati comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dai rappresentanti della Conferenza Stato-regioni (comma 3).

Restano confermate, infine, le norme vigenti riguardanti il referente aziendale, la registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo, la possibilità di riconoscere all'apprendista una qualifica professionale ai fini contrattuali e le competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi, i limiti quantitativi per le assunzioni di apprendisti e la tutela previdenziale e assicurativa.

Di grande rilievo, infine (articolo 7), sono anche il rafforzamento dell'apparato ispettivo e sanzionatorio vigente (al fine di evitare usi distorti e abusi del contratto di apprendistato); la possibilità di assumere come apprendisti i lavoratori in mobilità; il mantenimento dei benefici contributivi per un anno dalla prosecuzione del rapporto di lavoro al termine del periodo di formazione.

Riguardo l'assunzione come apprendisti dei lavoratori in mobilità, il comma 4 dell'articolo 7 stabilisce che per essi trovino applicazione, le disposizioni in materia di licenziamenti individuali di cui alla [L. 15 luglio 1966, n. 604](#), nonché il regime contributivo agevolato di cui all'[articolo 25, comma 9, della L. 23 luglio 1991, n. 223](#), e l'incentivo di cui all'articolo 8, comma 4, della medesima norma, consistenti, rispettivamente, nella parificazione – per i primi 18 mesi -, per ciascun lavoratore iscritto nella lista di mobilità assunto a tempo indeterminato, della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro quella prevista per gli apprendisti, nonché nella concessione, al datore di lavoro che, senza esservi tenuto assuma a tempo pieno e indeterminato i lavoratori iscritti nella lista di mobilità - per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore-, un contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe stata corrisposta al lavoratore.

Da ultimo, la [L. 92/2012](#) di riforma del mercato del lavoro (articolo 1, commi 16-19) è intervenuta a modificare la disciplina generale dell'apprendistato. Le modifiche dispongono, in particolare, che la disciplina posta dagli accordi interconfederali o dai contratti collettivi nazionali preveda una durata

minima del rapporto di apprendistato non inferiore a sei mesi (fatte salve le attività stagionali); con riferimento alle assunzioni a decorrere dal 1° gennaio 2013, si incrementa il numero massimo di apprendisti che possono essere (contemporaneamente) alle dipendenze di un medesimo datore di lavoro (direttamente o mediante ricorso alla somministrazione di lavoro), passando dal precedente limite del 100% (ossia un rapporto di 1 a 1), a un rapporto di 3 a 2 nelle imprese con più di 10 dipendenti; per i datori di lavoro che occupano almeno 10 dipendenti, l'assunzione di nuovi apprendisti è subordinata alla prosecuzione del rapporto di lavoro, al termine del periodo di apprendistato, nei 36 mesi precedenti la nuova assunzione, di almeno il 50% degli apprendisti dipendenti dallo stesso datore di lavoro (la percentuale è tuttavia stabilita al 30% nei primi 36 mesi successivi all'entrata in vigore della legge).

I tirocini formativi e di orientamento rappresentano momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi, anche al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, a favore di soggetti che abbiano già assolto l'obbligo scolastico.

Le iniziative sono promosse, anche in forma associata, da parte di vari soggetti come agenzie per l'impiego, università, provveditorati agli studi, istituzioni scolastiche statali e non statali che rilascino titoli di studio con valore legale e i centri pubblici o a partecipazione pubblica di formazione professionale e/o orientamento.

La durata dei tirocini è di:

- quattro mesi per gli studenti della scuola secondaria,
- sei mesi per i lavoratori inoccupati o disoccupati o gli allievi degli istituti professionali di Stato, di corsi di formazione professionale, i studenti frequentanti attività formative post-diploma o post laurea;
- dodici mesi per gli studenti universitari o le persone svantaggiate;
- ai ventiquattro mesi per i soggetti portatori di handicap.

Tali norme sono estese ai cittadini comunitari che effettuino esperienze professionali in Italia, anche nell'ambito di programmi comunitari, nonché ai cittadini extracomunitari secondo principi di reciprocità e criteri e modalità definiti dal D.M. 22 marzo 2006, recante "Normativa nazionale e regionale in materia di tirocini formativi e di orientamento per i cittadini non appartenenti all'Unione europea.

Sul tema è intervenuto l'**articolo 11 del D.L. 138/2011** stabilendo che i tirocini formativi e di orientamento sono promossi unicamente da soggetti in possesso degli specifici requisiti determinati dalle regioni. Inoltre, è previsto che i tirocini formativi e di orientamento "non curriculari" abbiano una durata non superiore a sei mesi (comprese eventuali proroghe) e possono essere promossi esclusivamente a favore neodiplomati e neo-laureati, entro dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio.

Tali norme non si applicano a disabili, invalidi fisici, psichici e sensoriali, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti e ai condannati ammessi a misure alternative di detenzione.

Infine, viene specificato che in assenza di specifiche regolamentazioni regionali continua a trovare applicazione, in quanto compatibile, la disciplina statale vigente contenuta all'**articolo 18 della L. 196/1997**, e del relativo regolamento ministeriale, emanato con D.M. 25 marzo 1998, n. 142, contenente la definizione dei tirocini formativi e di orientamento.

Si ricorda, infine, che la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 13-28 gennaio 2005 ha stabilito la disciplina dei tirocini appartiene alla competenza legislativa delle regioni. In seguito della sentenza della Corte, la direttiva del Ministro per la funzione pubblica n. 2 del 1° agosto 2005, ha precisato che la normativa nazionale (di cui ai citati **articolo 18 della L. 196/1997** e al D.M. n. 142 del 1998) "troverà

applicazione solo in assenza di una specifica disciplina a livello regionale”.

Da ultimo, l'articolo 1, commi 34-36 della [L. 92/2012](#) (di riforma del mercato del lavoro) ha previsto la stipula tra Governo e Regioni, in sede di Conferenza Stato-Regioni, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di un accordo per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento, sulla base dei seguenti criteri:

- a) revisione della disciplina dei tirocini formativi, anche in relazione alla valorizzazione di altre forme contrattuali a contenuto formativo;
- b) previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto, anche attraverso la puntuale individuazione delle modalità con cui il tirocinante presta la propria attività;
- c) individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza;
- d) il riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta (disponendo altresì che la mancata corresponsione dell'indennità comporta a carico del trasgressore l'irrogazione di una sanzione amministrativa).

Ulteriori criteri direttivi, inseriti nel corso del provvedimento al Senato, riguardano, da ultimo:

- la previsione, nell'ambito delle risorse recuperate a seguito dell'attuazione del processo di revisione dello strumento militare, di **misure di assistenza in favore delle famiglie dei militari**, prioritariamente di quelli impegnati nelle missioni militari all'estero. In relazione a tale nuovo criterio direttivo, la **lettera i)** precisa che lo schema di decreto legislativo attuativo di tale principio dovrà essere sottoposto al parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari e dovrà a tal fine essere trasmesso munito della relazione tecnica;
- il **riconoscimento ai volontari di truppa** delle Forze armate congedati senza demerito **dei titoli e dei requisiti minimi professionali** e di formazione per poter aspirare alla nomina di **guardia particolare giurata** e per l'iscrizione nell'elenco prefettizio di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto del Ministro dell'interno 6 ottobre 2009, (**lettera l)**.

Revisione delle dotazioni organiche del personale civile

Il **comma 2 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2012** pone l'ulteriore obiettivo della riduzione delle dotazioni organiche del personale civile del Ministero della difesa **dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità**, da conseguire sempre **entro l'anno 2024**, nell'ottica **della valorizzazione delle relative professionalità**.

La relazione tecnica al ddl A.S. 3271 evidenzia che "l'articolo 3, al comma 2, lettera a), pone l'ulteriore obiettivo della riduzione delle dotazioni organiche del personale civile del Ministero della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024, fermo restando il meccanismo di verifica e di adeguamento dei tempi di attuazione di cui all'articolo 5, comma 2. **È possibile stimare che tali nuovi organici potranno essere raggiunti tramite le ordinarie cessazioni per limiti di età del personale civile attualmente in servizio**, nonché attraverso misure dirette ad agevolare la **mobilità interna**, il **trasferimento presso** altre pubbliche amministrazioni, l'**accesso alla qualifica dirigenziale del personale** appartenente alle aree funzionali del Ministero della difesa, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a parziale, il ricorso a forme di lavoro a distanza e l'esonero dal servizio.

In particolare, per il personale civile, partendo da una consistenza effettiva di 29.525 unità nel 2013 e tenuto conto che in base all'ordinario trend di fuoriuscite per collocamento in congedo o per altre cause si possono stimare 12.445 cessazioni dal servizio in un periodo di dieci anni, risulterebbe

sufficiente contenere, nel medesimo periodo, le assunzioni complessive entro un numero inferiore a 2.920 unità, per conseguire l'obiettivo finale della riduzione delle dotazioni organiche del personale in questione a 20.000 unità, ferma restando l'esigenza di adottare le citate specifiche misure per garantire l'equilibrata distribuzione delle professionalità del personale civile, in relazione al nuovo assetto organizzativo della Difesa, necessaria per ottimizzarne la produttività e l'efficienza. Nelle tabelle 3 e 4 sono riportati, rispettivamente, i dati anagrafici del personale civile e i costi medi unitari medi annuali, distinti per area funzionale di appartenenza".

In relazione ai citati obiettivi le misure prospettate da Governo (lett. d) sono:

- la **mobilità** interna;
- la trasformazione del rapporto di lavoro **da tempo pieno a tempo parziale**;
- il ricorso a forme di **lavoro a distanza**;
- Il trasferimento presso **altre pubbliche amministrazioni** cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001](#) e successive modificazioni, nell'ambito delle relative facoltà assunzionali, secondo contingenti e misure percentuali stabiliti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Alla luce dell'esplicito riferimento normativo all'[art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001](#), la nozione di altre pubbliche amministrazioni comprende: tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le Agenzie le quali svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale operanti al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali, il CONI (in quest'ultimo caso, fino a revisione della disciplina di settore).

Nell'ambito degli ulteriori principi e criteri direttivi per la revisione delle dotazioni organiche del personale civile di cui all'[art. 3, comma 2](#), si prevedono: l'adozione di piani di miglioramento individuale della professionalità del personale (**lett. b**); la valorizzazione del personale civile dipendente mediante la previsione, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2024, di una riserva di posti nei concorsi banditi dal Ministero della difesa per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, non superiore al 50 per cento, a favore di tale personale, nonché, nel quinquennio successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, della possibilità di procedere alla copertura dei posti di funzione dirigenziale generale disponibili a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge mediante il conferimento dei relativi incarichi (**lett. c**).

Si segnala, da ultimo, che nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stata aggiunto al comma in esame la disposizione (**lettera e**) che affida al Governo il compito di adottare interventi normativi finalizzati a **semplificare le** procedure per il riconoscimento delle **cause di servizio**, senza nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e ferma restando l'attuale normativa che determina i requisiti per l'accesso al beneficio in esame.

Articolo 4

L'articolo 4 reca:

- **disposizioni di carattere contabile** e finanziario, connesse all'attuazione del processo di revisione previsto dal disegno di legge in esame;
- disposizioni concernenti i **programmi di ammodernamento** e rinnovamento della Difesa;
- disposizioni in merito ai **concorsi a titolo oneroso** delle forze armate.

1. Disposizioni di carattere contabile e finanziario

In relazione all'attuazione del processo di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa e della riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, il **comma 1 dell'articolo 4**, modificato nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, reca alcune misure intese a garantire la flessibilità di bilancio e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie.

In particolare, la **lettera a)** del comma 1 prevede che nell'ambito del Documento di economia e finanza (**DEF**), alla sezione II, siano annualmente riportate, in apposito allegato, **informazioni di dettaglio**:

- su **risultati** conseguiti in attuazione del processo di riconfigurazione dello strumento militare;
- sul conseguente **recupero di risorse** finanziarie realizzato;
- sulle previsioni di reindirizzamento delle medesime risorse nei settori di spesa in cui si articola il bilancio della Difesa.

Come precisato dal Governo nel corso della relazione illustrativa del all'A.S. 3271, "la rilevazione dei descritti elementi in seno al DEF consente, in primo luogo, di fornire al Parlamento informazioni aggiornate sullo stato di attuazione del processo di riorganizzazione e sulle linee di evoluzione programmatica, abbracciando complessivamente un arco temporale pari ad un quinquennio. Inoltre, sul piano tecnico, assicura la possibilità di valutarne gli eventuali impatti tendenziali sui saldi di finanza pubblica per il periodo ricompreso nei successivi provvedimenti legislativi di stabilità e di bilancio".

A sua volta la **lettera b)** dispone che, sulla base dei dati relativi al recupero di risorse finanziarie risultanti dal DEF, **nella legge di stabilità** si provveda, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, alla regolazione delle grandezze previste dalla legislazione vigente, allo scopo di adeguare gli effetti finanziari recati dall'attuazione della riorganizzazione agli obiettivi di stabilità, razionalizzazione e redistribuzione delle risorse che, come stabilito dalla successiva lettera c), sono destinate al riequilibrio dei principali settori di spesa finalizzati al mantenimento in efficienza dello strumento militare e al sostegno delle capacità operative.

Ai sensi della successiva **lettera c)**, **le risorse** recuperate a seguito dell'attuazione del processo di revisione dello strumento militare dovranno essere destinate **al riequilibrio dei principali settori di spesa** del Ministero della difesa, con la finalità di assicurare il mantenimento in efficienza dello strumento militare e di sostenere le capacità operative.

La successiva **lettera d)** prevede, invece, che, con un decreto del Ministro della difesa, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengano **accertati i risparmi conseguiti** nel corso dell'esercizio finanziario derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare adottate.

La medesima disposizione precisa, poi, che **le relative risorse**, previa verifica dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, **dovranno affluire**, mediante variazioni di

bilancio, ai **fondi, uno di parte corrente e uno di conto capitale**, di cui all'articolo 619 del codice dell'ordinamento militare, destinati:

- al finanziamento delle spese per la riallocazione di funzioni presenti in immobili da dismettere;
- al funzionamento, ammodernamento e manutenzione e supporto dei mezzi, dei sistemi, dei materiali e delle strutture in dotazione alle Forze armate.

Alla ripartizione delle disponibilità dei predetti fondi, fermo restando il divieto di utilizzare le risorse di conto capitale per il finanziamento di spese correnti, si provvederà con decreto del Ministro della difesa, su proposta del Capo di stato maggiore della difesa.

Si segnala, inoltre, che ai sensi della successiva **lettera e)** i decreti legislativi, nelle more della approvazione della riforma della struttura del bilancio prevista dalla legge di contabilità, potranno prevedere un periodo di sperimentazione, non superiore ai tre anni, in cui sia consentita all'amministrazione militare della difesa "maggiore flessibilità gestionale", al fine di consentire il mantenimento in efficienza dello strumento militare e di sostenere la necessarie capacità operative, con l'unico limite del divieto di impiego di risorse di parte capitale per il sostenimento di spese.

Da ultimo, **la lettera f)** del comma 1 prevede che, nelle more del riordino delle contabilità speciali autorizzate da disposizioni di legge per il funzionamento dei reparti e degli enti delle Forze armate – previsto a salvaguardia dell'operatività dello strumento militare dall'**articolo 51, comma 2, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196** – **siano attivate procedure volte a:**

- garantire la massima **trasparenza** della spesa;
- il **monitoraggio** della spesa in corso di anno;
- agevolare l'**accertamento dei risparmi** di cui alla precedente lettera d);
- assicurare la **certezza e la tempestiva disponibilità** al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle informazioni allo scopo necessarie.

2. Programmi di ammodernamento e rinnovamento della Difesa.

Il comma 2 dell'articolo 4, alla lettera a), riforma integralmente l'articolo **536** del codice dell'ordinamento militare di cui al **decreto legislativo n. 66 del 2010**, relativo ai programmi di ammodernamento e rinnovamento della Difesa.

La nuova formulazione della disposizione risponde alle **conclusioni dell'indagine conoscitiva condotta nel 2010 dalla IV Commissione della Camera sulla legge Giacchè** nella parte in cui viene auspicata un ancor più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari.

Come precisato dal Ministro della Difesa, nel corso dell'iter parlamentare della legge, l'inserimento delle nuove procedure per l'approvazione dei programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma, recepiscono **le conclusioni dell'indagine conoscitiva condotta nel 2010 dalla IV Commissione della Camera sulla legge Giacchè**. "Queste procedure garantiranno un ancor più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti, (...) e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei nostri militari, fondamentali per la loro operatività e per la loro capacità di operare a testa alta insieme con gli alleati europei e NATO. Infatti, sia nel contesto europeo che in quello atlantico, all'Italia, ma non solo all'Italia, vengono richieste capacità operative avanzate e di alta tecnologia, il che riconduce all'importante tema

dell'industria italiana per la difesa e ai suoi sviluppi in chiave europea ma anche atlanti specifico, la nuova formulazione della norma in esame prevede che per i **programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio**, lo schema di decreto venga trasmesso alle Camere per l'espressione del **parere delle Commissioni competenti**. I pareri dovranno espressi entro quaranta giorni dalla data di assegnazione, ed è previsto che il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero quando le stesse Commissioni **esprimano parere contrario**, trasmetta **nuovamente alle Camere** lo schema di decreto corredato delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Camere da esprimere entro trenta giorni dalla loro assegnazione. In tal caso, qualora entro il termine indicato le Commissioni competenti esprimano sullo schema di decreto **parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti**, motivato con riferimento alla mancata coerenza con il piano di impiego pluriennale della Nota aggiuntiva, il programma non potrà essere adottato. In ogni altro caso, il governo potrà invece procedere all'adozione del decreto.

Con riferimento alla **pianificazione dei programmi di ammodernamento** e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, **la nuova formulazione** dell'articolo 536 prevede, inoltre, al comma 1, che **annualmente**, entro la data del 30 aprile, **il Ministro** della difesa provveda a **trasmettere al Parlamento**, nell'ambito della nota aggiuntiva di cui agli articoli **12 e 548**, **il piano di impiego pluriennale che riassume:**

- il quadro generale delle **esigenze operative** delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive;
- **l'elenco dei programmi d'armamento** e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Nell'elenco sono altresì indicate le condizioni contrattuali, con particolare riguardo alle **eventuali clausole penali**.

Nell'ambito della medesima documentazione, dovranno essere riportate, sotto forma di bilancio consolidato, **tutte le spese relative alla funzione difesa**, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Ai sensi dell'**articolo 12** del Codice dell'ordinamento militare, **Il Ministro** della difesa, in sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero, **illustra al Parlamento:** a) l'evoluzione del quadro strategico e le implicazioni militari della situazione delle alleanze; b) l'evoluzione degli impegni operativi interforze, con riguardo alla capacità operativa e alla preparazione delle Forze armate e al loro necessario adeguamento; c) la nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa; d) gli altri elementi di cui **all'articolo 548**. Tale articolo, a sua volta specifica che nell'allegato allo stato di previsione del Ministero della difesa, **il Governo trasmette al Parlamento relazioni illustrative:** a) sulla spesa complessiva prevista per il personale militare, con indicazione degli oneri riferiti al personale in servizio permanente e a quello in servizio non permanente, distinguendo, altresì, i dati per grado e per stato giuridico, nell'ambito delle aree tecnico-operativa e tecnico-amministrativa della Difesa; b) sullo stato di attuazione dei programmi di costruzione, acquisizione e ammodernamento di mezzi, impianti e sistemi, di cui ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa. Per ciascun programma sono indicati l'esigenza operativa, l'oggetto, la quantità, l'onere globale, lo sviluppo pluriennale e la percentuale di realizzazione; sono, altresì, fornite indicazioni sui rapporti tra acquisti compiuti all'estero e in Italia e sulla quota di questi effettuata nel Mezzogiorno; c) sull'attività contrattuale concernente la manutenzione straordinaria e il reintegro dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, che si espleta secondo programmi aventi di norma durata annuale, in relazione alle quote da impegnare sugli appositi capitoli dello stato

di previsione del Ministero della difesa; d) sullo stato di attuazione del programma di potenziamento e ammodernamento delle infrastrutture, con particolare riguardo agli alloggi dei militari di truppa, ai locali adibiti a cucine, mense e ad attività del tempo libero, e idoneo a garantire attività di promozione sociale e sportiva, al quale si fa fronte mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio, specificando, nell'ambito dei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa, le quote da destinare alla realizzazione del programma medesimo; e) sui programmi, di competenza del Ministero della difesa, attuati ai sensi della [legge 11 novembre 1986, n. 770](#).

1. 3. Concorsi a titolo oneroso delle forze armate

La lettera b) del comma 2 dell'articolo 4, relativa ai concorsi a titolo oneroso resi dalle Forze armate, inserisce nel codice dell'ordinamento militare il nuovo articolo 549-bis, il quale prevede che, al fine di garantire **il rimborso degli oneri sostenuti dalle Forze armate** per i concorsi resi per attività di protezione civile, nei casi non soggetti a limitazioni ai sensi della legislazione vigente, le amministrazioni destinatarie dei concorsi stessi dispongano una o più aperture di credito a favore di funzionari delegati all'uopo individuati dalla Difesa.

A valere su tali disponibilità essi provvederanno al ripianamento degli oneri relativi alle attività svolte, mediante rimborso di eventuali titoli di spesa presentati dagli enti e reparti coinvolti, ovvero mediante la diretta esecuzione di spese, presentando la necessaria rendicontazione secondo le disposizioni vigenti.

Per le modalità di gestione dei fondi accreditati e di rendicontazione è prevista l'applicazione delle misure di semplificazione di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del [D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367](#), riguardante la predisposizione di programmi comuni fra più amministrazioni. È inoltre prevista, limitatamente alle aperture di credito effettuate nell'ultimo trimestre di ciascun anno, la possibilità di trasporto all'esercizio successivo degli ordini di accreditamento risultanti non estinti alla chiusura dell'esercizio finanziario.

Il **comma 3** dell'articolo 4 prevede la clausola di invarianza finanziaria, disponendo che dalle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 5

Il comma 1 dell'articolo 5, prevedendo l'abrogazione dell'articolo 23 del Codice dell'ordinamento militare, dispone la **soppressione del Consiglio superiore delle Forze armate**, organo di alta consulenza del Ministro della difesa.

La relazione illustrativa ritiene trattarsi di "materie oggi ampiamente sviluppate nell'ambito dello Stato maggiore della difesa e coordinate nell'ambito del Comitato dei Capi di Stato Maggiore, nonché trattate dagli uffici di diretta collaborazione e dall'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari, direttamente dipendenti dal Ministro. Attraverso tali organi e uffici, le autorità di vertice militare e politico acquisiscono, in tempi più brevi e in modo più diretto, gli elementi di informazione e di valutazione necessari per le decisioni politico militari, sicché l'acquisizione del parere obbligatorio del Consiglio superiore delle Forze armate si risolve in un superfluo passaggio procedurale".

Ai sensi dell'articolo 81 del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, il Consiglio superiore delle Forze armate è sentito per:

a) le questioni di alta importanza relative agli ordinamenti militari e alla preparazione organica e bellica

delle Forze armate e di ciascuna di esse;

b) le clausole di carattere militare, di particolare rilevanza, da includere nei trattati e nelle convenzioni internazionali;

c) gli schemi di provvedimenti di carattere legislativo o regolamentare predisposti dal Ministro della difesa in materia di disciplina militare, di ordinamento delle Forze armate, di stato e di avanzamento del personale militare, di reclutamento del personale militare, di organici del personale civile e militare;

d) il progetto dello stato di previsione del Ministero della difesa per ciascun esercizio finanziario.

Il **comma 2** prevede, data la complessità dell'intervento, **la possibilità di prorogare annualmente – con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri per la Pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'Economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari – i termini per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, sulla base dell'andamento effettivo dei reclutamenti e delle fuoriuscite del personale.

Approfondimento: La politica di sicurezza e difesa comune

Il Trattato di Lisbona

Importanti progressi sono stati compiuti con il Trattato di Lisbona nel settore della politica europea di sicurezza comune. In primo luogo, la **prospettiva di una difesa comune**, o comunque la definizione di una politica di difesa comune, i cui principi erano già stati stabiliti nel trattato di Maastricht, diventa più realistica.

La decisione di creare, quando verrà il momento, una difesa comune è adottata dal Consiglio europeo che delibera all'unanimità; essa esige anche l'approvazione di tutti gli Stati membri secondo le proprie procedure costituzionali.

Tale politica comune di difesa conferisce all'Unione una **capacità operativa basata su strumenti civili e militari**. Il Trattato di Lisbona ribadisce che il perseguimento della politica di sicurezza e di difesa comune **non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa** di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, per gli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

In materia di politica estera e di sicurezza, il Trattato di Lisbona ha provveduto:

- ad individuare la nuova figura dell'**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR)**, cui si riconnette l'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna chiamato ad assistere, in collaborazione con le strutture diplomatiche degli Stati membri, l'Alto rappresentante;
- a **consolidare e definire le linee generali dell'azione dell'Unione con riferimento alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, fondate sulla reciproca solidarietà degli Stati membri e sul perseguimento di una sempre più stretta convergenza delle azioni poste in essere dai medesimi Stati. E' in questa prospettiva che si ipotizza di pervenire ad un modello di difesa comune. Tale prospettiva, tra le altre cose, ha comportato **l'istituzionalizzazione dell'Agenzia europea per la difesa (EDA)** – già creata nel 2004 - chiamata, tra le altre cose, a promuovere la cooperazione europea in materia di armamenti;
- a consentire eventualmente, con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, una **cooperazione strutturata permanente** in materia di difesa tra gli Stati membri che hanno le capacità militari necessarie e la volontà politica di aderirvi.

Tra le altre innovazioni si ricorda inoltre l'**istituzione di un fondo iniziale per finanziare** le attività preparatorie delle **attività militari dell'Unione europea**; il fondo dovrebbe facilitare il dispiegamento delle operazioni militari.

In merito alla dotazione finanziaria della politica estera dell'UE, si ricorda che nel **bilancio per l'anno 2013** alla voce "**l'UE quale attore globale**" sono stanziati **9,4 miliardi di euro a titolo di impegno**, con un aumento dello 0,7% rispetto al 2012 e del 7,4% rispetto al 2011.

Per quanto riguarda in particolare le **missioni PSDC**, si segnala che il Trattato ha disposto l'**estensione delle cosiddette missioni di Petersberg** - missioni umanitarie e di soccorso; missioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*); missioni di unità di combattimento

nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace making*) - integrandole con ulteriori compiti relativi alle **missioni di disarmo, di consulenza ed assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti**. L'articolo specifica inoltre che tutte queste missioni possono contribuire alla **lotta contro il terrorismo**, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

Quanto alle procedure decisionali, il Consiglio adotta le relative decisioni all'unanimità stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. **L'Alto rappresentante**, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, **provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni**.

Sotto il profilo del **controllo parlamentare** in tale ambito, il Parlamento europeo acquisisce in linea generale il diritto di essere informato (o consultato), il diritto di controllo (interrogazioni, dibattiti) e di voto del bilancio PESC.

In base al Trattato di Lisbona, il **Parlamento europeo** è consultato regolarmente dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione. L'Alto rappresentante provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante. Il Trattato prevede inoltre che il Parlamento europeo svolga **due volte l'anno** il dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e difesa comune.

Si ricorda inoltre che è stata da poco istituita la **Conferenza per il controllo parlamentare** sulla politica estera e di sicurezza comune (**PESC**) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (**PSDC**), composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo. La **prima Conferenza** per il controllo parlamentare sulla PESC/PSDC si è svolta a Paphos (Cipro) **dal 9 all'10 settembre 2012**.

Le conclusioni di dicembre 2011 e i successivi sviluppi

In linea con la strategia europea di sicurezza, che evidenzia la necessità di assumere un **approccio globale alla gestione delle crisi**, in più occasioni il Consiglio dell'UE ha sottolineato la necessità che l'UE utilizzi **la PSDC come parte di un'azione europea coerente, che dovrebbe includere anche strumenti politici, diplomatici, legali, commerciali ed economici**.

Tale posizione è stata ribadita dal **Consiglio del 1° dicembre 2011**, che ha sottolineato l'importanza della PSDC quale elemento essenziale di un simile approccio globale. Per essere efficace, secondo il Consiglio la PSDC deve essere sostenuta da capacità sufficienti ed adeguate, in termini di personale, mezzi e sostegno analitico all'*intelligence*. Sullo sfondo degli attuali vincoli finanziari, l'Europa deve essere dunque in grado di fare meglio con meno e tener fede alle proprie responsabilità. A tale proposito, il Consiglio sottolinea l'importanza di sfruttare appieno tutta la variegata gamma delle risorse esistenti a livello nazionale e di UE, massimizzare le sinergie e rafforzare la cooperazione.

Il Consiglio ha riconosciuto inoltre l'esigenza di un miglioramento considerevole delle prestazioni dell'UE nella pianificazione e nella condotta delle missioni civili e delle operazioni

militari della PSDC, tra l'altro mediante un potenziamento delle competenze civili e una migliore integrazione delle dimensioni civili e militari.

A tale scopo ha chiesto all'Alto rappresentante di produrre una relazione, che è stata presentata al Consiglio del 23 luglio 2012.

La **relazione dell'AR** segnala che si sta lavorando ad un **miglioramento delle attività di pianificazione e realizzazione delle missioni**:

- in primo luogo, attraverso un **approccio integrato**: le missioni e operazioni dell'UE devono essere meglio inserite nelle strategie regionali dell'UE, che forniscono il quadro politico in cui dovrebbero aver luogo le azioni UE volte a fronteggiare le eventuali crisi. In questa logica, le strategie per il Corno d'Africa e per il Sahel sono state la base per pianificare nuove missioni (rispettivamente EUCAP Nestore per la *capacity building* regionale marittima e la futura missione di polizia in Niger) e per rivedere missioni esistenti (Atalanta, EUTM Somalia); inoltre le attività PSDC sono meglio integrate con altri strumenti dell'UE, quali lo strumento per la stabilità, il fondo europeo per lo sviluppo e lo strumento di preadesione. E' inoltre migliorata la cooperazione con i partner internazionali, che produce migliori sinergie, più valore aggiunto e maggiore coerenza delle missioni PSDC con le azioni dei partner;
- in secondo luogo, si sta migliorando il **focus della missione**, come è stato fatto per EULEX Kosovo che è stata orientata a sostenere le autorità kosovare dove hanno maggiori necessità, vale a dire nelle funzioni operative di lotta alla corruzione e persecuzione dei criminali di guerra o in Bosnia dove ALTHEA è concentrata soprattutto su *capacity building* e formazione per rafforzare le istituzioni statali;
- in terzo luogo, occorre individuare tutti i modi per **valorizzare le risorse finanziarie** destinate alle missioni: la missione EUCAP Nestore agirà per esempio da catalizzatore per assicurare contributi e sostegno da parte dei paesi terzi; la revisione strategica delle missioni UE nella Repubblica Democratica del Congo individua le linee guida per una maggiore efficacia dal punto di vista dei costi.

Tra gli ulteriori elementi positivi, la relazione segnala, in linea con le decisioni del Consiglio di marzo 2012, l'attivazione del centro operativo dell'UE a sostegno delle missioni e operazioni PSDC nel Corno d'Africa, vale a dire l'operazione Atalanta, EUTM Somalia ed EUCAP Nestore, con l'obiettivo di rafforzare l'efficienza, la coerenza e le sinergie.

E' inoltre in corso la revisione delle procedure di gestione delle crisi al fine di accelerare e migliorare l'efficacia della pianificazione, del processo decisionale, dell'esecuzione e della valutazione della PSDC, con il coinvolgimento degli Stati membri nell'intero processo.

I progressi segnalati dall'AR sono stati accolti con favore dai **ministri della difesa** riuniti in sede di Consiglio affari esteri il **23 luglio 2012**.

In quell'occasione il Consiglio ha ribadito l'importanza di assegnare risorse adeguate alle missioni e operazioni PSDC e alle strutture di gestione delle crisi del SEAE, perché siano in grado di espletare il proprio mandato. In tale contesto, ha rinnovato l'impegno dell'UE a sostenere lo sviluppo di capacità civili e militari sostenibili da parte degli Stati membri, al fine di colmare le carenze in materia di capacità e garantire che anche in futuro siano disponibili le capacità richieste.

Il Consiglio ha espresso soddisfazione per i lavori attualmente in corso per sviluppare ulteriormente la cooperazione con i paesi partner in vista della loro partecipazione e del loro sostegno alle missioni e operazioni PSDC. L'ulteriore sviluppo della cooperazione in ambito PSDC, in particolare con i paesi partner del vicinato meridionale e del vicinato orientale,

contribuirà a rafforzare la sicurezza e la stabilità regionali. Il Consiglio ha inoltre incoraggiato l'approfondimento della cooperazione con le organizzazioni regionali e multilaterali, in particolare le Nazioni Unite, la NATO e l'Unione africana.

Nel sottolineare l'importanza di un approccio globale dell'UE alla gestione delle crisi, che utilizzi i diversi strumenti a disposizione in stretta cooperazione con gli Stati membri, in piena collaborazione con altri attori internazionali e avvalendosi in modo ottimale delle scarse risorse, il Consiglio preannuncia la presentazione di una comunicazione congiunta sull'approccio globale da parte della Commissione europea e dell'AR.

Tanto la relazione dell'AR quanto le conclusioni dei ministri della difesa hanno evidenziato, nel quadro del miglioramento delle prestazioni dell'UE, l'importanza di fare progressi in due ambiti considerati rilevanti:

- **pooling and sharing delle capacità militari** (vedi *infra*). Il Consiglio ha ribadito la necessità di un approccio strutturato a lungo termine per la messa in comune e la condivisione delle capacità militari, alla luce delle evoluzioni dell'ambiente strategico e dei vincoli imposti ai bilanci per la difesa, nonché tenendo conto dell'esigenza di continuare a promuovere sinergie con le politiche più generali dell'UE;
- **miglioramento delle capacità civili**. Il Consiglio ha accolto con favore il piano di lavoro pluriennale approvato dagli Stati membri sulle capacità civili, che ha lo scopo di contribuire a far sì che le missioni civili PSDC siano dotate di personale altamente qualificato e ricevano tempestivamente i servizi e le apparecchiature necessari. Le azioni per il 2012 e il 2013 includono: la stesura di un inventario delle capacità degli Stati membri in materia di personale specializzato; (l'esplorazione, alla luce della inadeguatezza delle unità di polizia integrate in Kosovo, della possibilità di un accordo quadro con la Gendarmeria europea che potrebbe facilitare il rapido dispiegamento; creazione di incentivi ulteriori per gli Stati membri a distaccare personale; rafforzamento dei collegamenti tra PSDC e spazio di libertà, sicurezza e giustizia, da un lato, per mettere a disposizione delle missioni le capacità UE del settore dello stato di diritto e, dall'altro, per portare il valore aggiunto della PSDC alla sicurezza interna dell'UE.

La risoluzione del Parlamento europeo

Anche a seguito della citata relazione dell'AR, il 22 novembre 2012 il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione sull'attuazione della politica di sicurezza e difesa comune**.

In riferimento ad un quadro strategico per tale politica, il PE sottolinea la necessità che l'Unione affermi la propria **autonomia strategica** attraverso una politica estera, di sicurezza e di difesa forte ed efficace, che le permetta, se necessario, di agire da sola. Secondo il PE tale autonomia strategica resterà **illusoria in assenza di capacità civili e militari credibili**: il PE è infatti preoccupato per la prospettiva del declino strategico che minaccia l'UE, non solo attraverso la riduzione tendenziale dei bilanci per la difesa nel quadro della crisi finanziaria ed economica globale ed europea, ma anche a causa della relativa e progressiva marginalizzazione dei suoi strumenti e delle sue capacità di gestione delle crisi, in particolare quelle militari. A tale riguardo rileva l'impatto negativo del mancato impegno degli Stati membri.

Secondo il PE la **strategia europea per la sicurezza**, elaborata nel 2003 e rivista nel 2008, malgrado la validità, a tutt'oggi, delle sue analisi e delle sue affermazioni, comincia ad essere **superata dagli eventi** e non è più sufficiente per comprendere il mondo di oggi. Pertanto il

PE invita nuovamente il Consiglio europeo a commissionare all'AR un **Libro bianco sulla sicurezza e la difesa dell'UE**, che definisca gli interessi strategici dell'UE in un contesto di minacce in evoluzione, alla luce delle capacità di sicurezza degli Stati membri, della capacità delle istituzioni dell'UE di agire in modo efficace nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa, nonché dei partenariati dell'Unione europea, in particolare con i paesi vicini e con la NATO, e che tenga conto dell'evoluzione delle minacce e dello sviluppo delle relazioni con i nostri alleati e partner ma anche con i paesi emergenti. Tale Libro bianco dovrebbe basarsi sia sui concetti introdotti dalla Strategia europea per la sicurezza nel 2003 e nel 2008 sia sui nuovi concetti di sicurezza emersi negli ultimi anni, quali la «responsabilità di proteggere», la sicurezza umana e il multilateralismo efficace, e dovrebbe fornire orientamenti sulla pianificazione strategica a medio e lungo termine delle capacità civili e militari che devono essere sviluppate e acquisite nel quadro della PSDC.

Il PE sottolinea inoltre l'importanza di effettuare, nell'ambito dell'Agenzia europea per la difesa (AED) e in cooperazione con la NATO, una **revisione tecnica delle debolezze e dei punti di forza militari degli Stati membri dell'UE**.

Il PE insiste sulla necessità di **innalzare il livello di ambizione per lo sviluppo della PSDC** e invita gli Stati membri, con il sostegno dell'AR, a sfruttare pienamente il potenziale di tale strumento. Secondo il PE la forza dell'UE rispetto ad altre organizzazioni consiste nel suo potenziale unico di mobilitare una serie completa di strumenti politici, economici, di sviluppo e umanitari a sostegno delle sue missioni e operazioni civili e militari di gestione delle crisi sotto un'unica autorità politica, vale a dire l'AR, e tale approccio globale le conferisce una flessibilità e un'efficacia uniche e ampiamente apprezzate.

Nell'ambito delle iniziative volte al rilancio dell'agenda della PSDC, il PE accoglie positivamente il **contributo dell'iniziativa di Weimar**, cui hanno aderito la Spagna e l'**Italia**, per l'impulso che essa ha impresso ai tre settori fondamentali, vale a dire le istituzioni, le operazioni e le capacità. Il PE invita tali paesi a rispettare l'impegno assunto di mantenere una visione ambiziosa della PSDC e considera le loro azioni come un modello a cui tutti gli altri Stati membri devono aderire.

Il PE ricorda inoltre che il trattato di Lisbona ha introdotto importanti innovazioni per quanto riguarda la PSDC, delle quali si attende ancora l'attuazione:

- il Consiglio può affidare lo svolgimento di una missione a un gruppo di Stati, allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi;
- gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia in relazione alle missioni più impegnative possono instaurare una cooperazione strutturata permanente;
- sono introdotte una clausola di difesa reciproca e una clausola di solidarietà;
- all'AED sono affidati compiti importanti per lo sviluppo delle capacità militari degli Stati membri, tra cui il rafforzamento della base industriale e tecnologica del settore della difesa, la definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti e l'attuazione della cooperazione strutturata permanente;
- è prevista la creazione di un fondo iniziale per le attività preparatorie delle missioni che non sono a carico del bilancio dell'Unione;

Il PE invita infine gli Stati membri a collaborare attivamente con l'AR e con il Consiglio per adottare le disposizioni del trattato di Lisbona relative alla PSDC nelle loro strategie nazionali

di difesa.

Il Consiglio europeo

Anche il Consiglio europeo, nella sua riunione di dicembre 2012, ha ribadito il proprio impegno a **migliorare l'efficacia della politica comune di sicurezza e difesa**, quale importante contributo dell'UE alla gestione delle crisi internazionali, al mantenimento della stabilità nonché alla sicurezza dei propri cittadini. Nel ricordare l'importanza delle missioni svolte dall'UE nel quadro della PSDC da sola o in stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali, il Consiglio europeo ha sollecitato gli Stati membri a fornire capacità orientate al futuro, sia nel settore civile che in quello della difesa. A tale proposito, il Consiglio europeo ha sottolineato da un lato la necessità di collaborazione imposta dalle difficoltà finanziarie del momento e dall'altro l'impulso che dal settore della difesa può venire a occupazione, crescita, innovazione e competitività industriale.

Alto rappresentante e Commissione sono stati invitati, entro settembre 2013 e con il pieno coinvolgimento degli Stati membri, a sviluppare **proposte volte al rafforzamento della PSDC** e a migliorare la disponibilità delle capacità militari e civili, sulla base delle indicazioni di massima fornite dal Consiglio europeo per:

- incrementare efficacia e visibilità e impatto della PSDC;
- potenziare lo sviluppo delle capacità di difesa;
- rafforzare l'industria europea della difesa.

Su tali basi il Consiglio europeo di dicembre 2013 procederà alla valutazione dei progressi compiuti e alla definizione di orientamenti - anche stabilendo priorità e termini - per assicurare l'efficacia degli sforzi dell'UE nel settore.

Lo sviluppo delle capacità militari

Lo **sviluppo delle capacità militari** dell'Unione europea è un processo avviato a partire dalle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia del **giugno 1999** secondo cui *"l'Unione deve avere la capacità di condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, sui mezzi per decidere di farle intervenire e sulla disponibilità a farlo, al fine di rispondere alle crisi internazionali lasciando impregiudicate le azioni della NATO"*.

Su tali basi, il **Consiglio europeo di Helsinki** del dicembre **1999** ha fissato l'**obiettivo primario** dal punto di vista operativo (cosiddetto "*Helsinki Headline Goal*"), da raggiungere entro il 2003: gli Stati membri si sarebbero dovuti dotare, grazie ad una cooperazione volontaria alle operazioni dirette dall'UE, della **capacità di schierare nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno forze militari complessive fino a un massimo di 50.000-60.000 uomini**, da impiegare in missioni umanitarie e di mantenimento e ristabilimento della pace (cioè le c.d. Missioni di Petersberg).

Nel **2004** è stato fissato il **nuovo obiettivo globale di capacità militari (*Headline Goal 2010*)**, mirante a coprire l'intero spettro delle possibili missioni di gestione di crisi UE, nella prospettiva "ampliata" dalla Strategia Europea di Sicurezza del 2003. Tale progetto è basato su di un **approccio a tappe**, fra le quali **l'avvenuta creazione dell'Agenzia Europea per la difesa; la già compiuta realizzazione dei *Battle Groups***(forze di reazione rapida da 1500 uomini schierabili in 5/10 giorni per almeno 60 giorni, con l'obiettivo di fare fronte a contingenze contenute nel tempo o a servire quale "*entry force*" per operazioni più ampie); la progressiva integrazione degli assetti di trasporto aereo strategico; lo sviluppo di nuove

capacità di trasporto marittimo; lo sviluppo di un sistema di comunicazioni integrato; l'incremento quantitativo e qualitativo delle forze armate nazionali e **lo sviluppo di adeguate sinergie tra le forze armate nazionali.**

Come anticipato, il livello di ambizione civile-militare globale per i prossimi anni è stato fissato nel **2008** con la **dichiarazione sul rafforzamento delle capacità** del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008.

Nello specifico, l'UE dovrebbe essere effettivamente in grado nei prossimi anni, nell'ambito dell'obiettivo già stabilito nel 1999, ossia il **dispiegamento di 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante**, di pianificare e condurre simultaneamente:

- due importanti operazioni di stabilizzazione e ricostruzione, con un'adeguata componente civile sostenuta da un massimo di 10.000 uomini per almeno due anni;
- due operazioni di reazione rapida di durata limitata utilizzando segnatamente i gruppi tattici dell'UE;
- un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei (in meno di 10 giorni), tenendo conto del ruolo primario di ciascuno Stato membro nei confronti dei suoi cittadini e ricorrendo al concetto di Stato guida consolare;
- una missione di sorveglianza/interdizione marittima o aerea;
- un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria della durata massima di 90 giorni;
- una dozzina di missioni civili PSDC (segnatamente, missioni di polizia, di Stato di diritto, di amministrazione civile, di protezione civile, di riforma del settore della sicurezza o di vigilanza) in forme diverse, incluso in situazione di reazione rapida, tra cui una missione importante (eventualmente fino a 3000 esperti) che potrebbe durare vari anni.

Nella stessa occasione il Consiglio europeo ha provveduto ad aggiornare la **strategia europea in materia di sicurezza**, adottata nel dicembre 2003. La strategia prende le mosse dai mutamenti intervenuti con la fine della guerra fredda negli scenari internazionali. In particolare, viene evidenziato che nessun paese è in grado di affrontare da solo i complessi problemi che si pongono a livello internazionale. **Con la strategia viene, quindi, rivendicato un ruolo più incisivo per l'Unione europea nel contesto internazionale.** In particolare, si sottolinea la necessità, da parte dell'Unione, di assumersi le sue responsabilità di fronte ad alcune minacce globali (terrorismo, criminalità organizzata, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali).

In tale contesto, le attuali esigenze di miglioramento della capacità di reazione e di maggiore coerenza nell'azione esterna dell'UE, con particolare attenzione anche al rapporto costi-efficacia, hanno reso necessaria la realizzazione del c.d. "*comprehensive approach*" nella gestione delle crisi, incentrato su una più stretta interazione tra componenti civili e militari, nonché iniziative di "*pooling and sharing*" in campo militare.

Pooling & sharing

Il cosiddetto "*Pooling & Sharing*" identifica l'insieme delle **misure volte alla razionalizzazione delle capacità militari europee attraverso l'accorpamento e la condivisione delle stesse in una prospettiva di economia generale**, anche al fine di affrontare la difficile situazione economico-finanziaria dei Paesi membri.

Come indicato nel documento di riflessione tedesco-svedese relativo all'intensificazione della

cooperazione militare del novembre 2010, l'obiettivo è quello di preservare e incrementare le capacità operative nazionali, puntando a migliorare l'efficacia operativa, l'efficienza economica e la sostenibilità.

I bilanci della difesa europea – in costante e rapida diminuzione già nel corso dell'ultima decade – hanno infatti subito ulteriori tagli con la recente crisi finanziaria: sulla base dei dati forniti dall'Agenzia europea per la difesa, tra il 2008 e il 2010 le spese complessive per la difesa sostenute dagli Stati membri sono diminuite del 4%.

L'utilizzazione del *pooling and sharing* come mezzo per affrontare l'impatto della crisi finanziaria sulla capacità di difesa europea è dunque diventato un tema importante nell'agenda dell'UE.

L'impulso politico alle iniziative di *pooling and sharing* è venuto nel settembre 2010 dai ministri della difesa riuniti a Gand in modo informale e successivamente nella riunione del Consiglio del 9 dicembre 2010.

In quell'occasione, i ministri della difesa hanno sollecitato gli Stati membri a cogliere tutte le opportunità di cooperare nel campo dello sviluppo delle capacità, sottolineando in particolare la **necessità di mettere a punto opzioni di messa in comune e condivisione sulla base di esempi multilaterali positivi** come il comando europeo di trasporto aereo, avviato nel settembre 2010. Gli Stati membri sono stati incoraggiati ad esaminare sistematicamente le loro capacità militari nazionali e le loro strutture di supporto, tenendo conto di criteri quali l'efficacia operativa, l'efficienza economica e la sostenibilità.

Su tali basi, il Consiglio ha concordato di realizzare un inventario dei progetti in cui sia possibile condividere e mettere in comune capacità militari per evitare duplicazioni e tagliare i costi, chiedendo all'Agenzia europea per la difesa di facilitare l'individuazione dei settori per la messa in comune e la condivisione, tenendo conto della diversità delle esperienze nei vari Stati membri, e a sostenere gli Stati membri negli sforzi volontari volti ad attuare le iniziative di messa in comune e condivisione.

Sulla base del lavoro e delle proposte elaborate dall'Agenzia della difesa, successivamente i ministri della difesa hanno identificato le seguenti **iniziative *Pooling & Sharing***, nel cui ambito gli Stati membri stanno già collaborando, con l'intermediazione dell'Agenzia europea per la difesa: rifornimento di carburante aria-aria; munizioni "intelligenti"; formazione degli equipaggi aerei; addestramento e logistica navale; poli di trasporto europei; *intelligence*, sorveglianza e ricognizione, compresa la sorveglianza dell'ambiente spaziale; supporto medico; comunicazioni satellitari militari; sorveglianza marittima; addestramento al volo in elicottero; comunicazione satellitare.

Il Consiglio dei ministri della difesa

Il 22 marzo e il 19 novembre 2012 i ministri della difesa hanno adottato conclusioni in materia, in cui esprimono soddisfazione per i sostanziali progressi fatti nella messa in comune e condivisione delle capacità militari attraverso progetti concreti facilitati dall'Agenzia europea per la difesa, quali il rifornimento aria-aria, l'istituzione di una unità multinazionale di supporto medico; la formazione degli elicotteristi e la sorveglianza marittima. Il Consiglio ha espresso inoltre soddisfazione per le nuove opportunità identificate, vale a dire ciber-difesa e elicotteri NH90, nonché per l'adozione da parte dello *Steering group* dell'agenzia del codice di condotta in materia di *pooling and sharing*.

Il Consiglio ha ricordato tuttavia **l'esigenza di sviluppare la cooperazione** in materia di capacità militari **su una base di lungo termine e più sistematica**, il che richiederà un

cambiamento di mentalità e impegni politici continui, e incoraggiato gli Stati membri ad esplorare sistematicamente la possibilità di soluzioni di *pooling and sharing* già nelle fasi iniziali dei processi nazionali.

Nel contesto di ulteriori sviluppi, il Consiglio ha manifestato apprezzamento per il lavoro condotto dall'Agenzia per favorire la cooperazione multinazionale: richieste di condivisione, procedure armonizzate e messa in comune di equipaggiamenti in surplus sosterranno i progressi in termini di capacità e ridurranno i costi.

Riconoscendo le implicazioni del settore della difesa per l'innovazione e la crescita, **il Consiglio ha notato con preoccupazione la riduzione generale degli investimenti nei settori ricerca e tecnologia collegati alla difesa** e le conseguenze sulla possibilità dell'Europa di sviluppare ulteriori capacità. Il Consiglio ha dunque incoraggiato l'Agenzia e la Commissione a favorire la sinergia con le altre politiche europee e con il settore della ricerca, ivi incluso il nuovo programma europeo su ricerca e tecnologia Horizon 2020.

Il Consiglio ha infine **espresso soddisfazione per la cooperazione tra UE e NATO** per lo sviluppo di capacità militari nelle situazioni di crisi, con particolare riguardo alle iniziative *Pooling and Sharing* dell'UE e *Smart Defence* della NATO, e ha incoraggiato fortemente a proseguire in maniera trasparente i produttivi contatti tra gli staff delle due organizzazioni.

Come anticipato, **nel contesto delle iniziative di *pooling and sharing* l'Agenzia europea per la difesa fornisce il quadro generale e mette a disposizione degli Stati membri competenze e pareri su aspetti finanziari, legali e contrattuali.** L'Agenzia inoltre esamina e propone modi per ottimizzare l'uso delle capacità esistenti in Europa, sviluppando modelli generici di cooperazione disegnati sulle migliori pratiche. Esamina anche modi per migliorare gli strumenti attualmente in uso per favorire il *pooling and sharing*, vale a dire il *Capability Development Plan* e il database collaborativo.

Il primo è uno strumento strategico, che prefigura le necessità in termini di capacità militari nel breve, medio e lungo periodo nei settori della ricerca e della tecnologia, degli armamenti e dell'industria della difesa, tenendo conto dell'impatto delle future sfide per la sicurezza, dello sviluppo tecnologico e di altri cambiamenti. Il *Capability Development Plan* assiste inoltre gli Stati membri nella pianificazione dei programmi nazionali di difesa.

Un importante strumento del *Capability Development Plan* è il database collaborativo, che consente agli Stati membri di pubblicare progetti in corso e opportunità di cooperazione nell'intero ciclo di acquisizione: nel più lungo periodo, quando sarà pienamente operativo, il database non sarà elusivamente uno strumento per trovare opportunità di collaborazione ma fornirà una completa rassegna delle attività nel settore della difesa, in materia di ricerca e tecnologia, formazione, approvvigionamento.

Il Parlamento europeo

Il 14 dicembre 2011 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che, analizzando l'impatto della crisi finanziaria sulla difesa, propone come unica soluzione la **convergenza delle capacità a livello europeo** e un'attenzione maggiore alla ricerca e allo sviluppo.

In particolare secondo il PE la condivisione delle capacità non deve essere considerata come la soluzione di breve periodo al momento di crisi, ma come una regola da seguire d'ora in avanti per edificare una risposta europea efficiente e coesa.

Secondo il PE la messa in comune delle risorse deve andare di pari passo con una crescente specializzazione, in base alla quale gli Stati membri che rinunciano a determinate capacità possono essere certi che saranno messe a disposizione da altri. A tal fine, riconosce che sarà necessario un serio impegno politico da parte dei governi nazionali.

Inoltre il PE:

- invita gli Stati membri a fare un uso creativo dei vari **modelli di messa in comune e condivisione** che è possibile individuare, come (1) la messa in comune attraverso la proprietà congiunta, (2) la messa in comune dei beni di proprietà nazionale, (3) la messa in comune dell'acquisizione di beni, o (4) la condivisione dei ruoli e dei compiti, nonché delle loro combinazioni a seconda dei casi, e chiede progressi rapidi soprattutto nei settori sopra indicati;
- per quanto riguarda la «**proprietà congiunta**», invita gli Stati membri ad esaminare la possibilità che talune attrezzature vengano acquistate congiuntamente da consorzi di Paesi o dalla stessa Unione europea, ispirandosi ad iniziative come la capacità di trasporto aereo strategico della NATO o Galileo dell'Unione europea, oppure a cercare possibilità di finanziamento o cofinanziamento da parte dell'UE di attrezzature acquistate da consorzi di Stati membri; sottolinea il potenziale della proprietà congiunta per le attrezzature più costose, nonché per le capacità spaziali o i velivoli da trasporto strategico;
- per quanto riguarda la «**messa in comune dei beni di proprietà nazionale**», considera l'iniziativa sul Comando europeo del trasporto aereo, avviata da quattro Stati membri, come un esempio particolarmente utile, in cui viene ottimizzato l'uso delle capacità esistenti attraverso il trasferimento di alcune competenze ad una struttura comune, pur mantenendo la piena proprietà nazionale dei beni;
- mette in evidenza per quanto riguarda la «**messa in comune dell'acquisizione di beni**», i potenziali benefici che deriverebbero dall'acquisizione congiunta dei beni in termini di economie di scala, costruzione di una valida base industriale, interoperabilità e successive possibilità di messa in comune e condivisione in materia di assistenza in servizio, manutenzione e formazione;
- per quanto riguarda «**la condivisione dei ruoli e dei compiti**», ritiene che esempi positivi siano rappresentati da iniziative quali la cooperazione franco-belga nel campo della formazione per piloti di aerei da caccia, l'accordo franco-britannico sulla condivisione dei vettori aerei, l'iniziativa franco-tedesca in materia di formazione per piloti da elicottero o la cooperazione marina belgo-olandese, nell'ambito della quale una serie di strutture nazionali di supporto viene condivisa tra i partner.

Il Parlamento europeo sottolinea inoltre il **ruolo importante svolto dall'AED** nel proporre progetti multilaterali, coordinare i programmi degli Stati membri e gestire i programmi di cooperazione in materia di ricerca e tecnologia ed esorta gli Stati membri ad utilizzare il potenziale offerto dall'Agenzia in termini di supporto amministrativo e legale e ad affidarle la gestione delle loro iniziative di cooperazione e sottolinea che l'AED ha bisogno di ricevere i mezzi necessari per far fronte a un aumento delle sue responsabilità.

Il PE ritiene che permangano significativi divari strutturali che devono essere affrontati in modo coordinato a livello di Unione e che, pertanto, a un certo punto **gli accordi bilaterali o regionali debbano essere integrati nella più ampia prospettiva europea**, provvedendo affinché garantiscano allo sviluppo della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). In tale contesto, secondo il PE all'**Agenzia europea per la difesa** dovrebbe essere conferito un **ruolo nel garantire la coerenza** globale degli sforzi profusi nel quadro della PSDC.

Il PE ritiene che un **Quartier generale civile-militare** operativo dell'Unione europea, più

volte richiesto, non solo migliorerebbe notevolmente la capacità dell'Unione di sostenere la pace e la sicurezza internazionale, ma nel lungo periodo darebbe origine a un risparmio per i bilanci nazionali nella logica della messa in comune e della condivisione.

Il PE giudica favorevolmente l'iniziativa «Smart Defence» in seno alla NATO e ribadisce l'importanza di un coordinamento continuo e di una prevenzione della conflittualità tra l'UE e la NATO a tutti i livelli, al fine di evitare inutili duplicazioni; sottolinea che l'intensificazione della cooperazione pratica UE-NATO, soprattutto per quanto riguarda le risposte alle sfide poste dalla crisi finanziaria, rappresenta un imperativo; invita in particolare l'AED e il Comando alleato della NATO per la trasformazione a collaborare strettamente per garantire che i progetti di messa in comune e condivisione di entrambe le organizzazioni siano complementari e attuati sempre nel quadro previsto con il massimo valore aggiunto.

Approfondimento: La revisione dello strumento militare in Gran Bretagna, Francia e Germania

L'**esercito britannico** ha una forza totale di 102 mila uomini. È organizzato in sei divisioni, ognuna composta da un numero variabile di brigate (da due a sei), più una brigata d'assalto aviotrasportata. Solo la prima e la terza divisione sono unità operative, cioè unità che possono essere realmente schierate in tetti operativi. La sesta divisione è un quartier generale costituito temporaneamente per comandare le truppe ISAF del Comando regionale Sud in Afghanistan. Le rimanenti divisioni sono mere unità amministrative regionali, che sovrintendono all'addestramento delle unità inferiori (brigate, battaglioni) che verranno poi inviate in missione in appositi gruppi di battaglia (*battlegroups*). Questi gruppi, tipicamente di 600-700 uomini, sono costituiti attorno ad un battaglione di fanteria o ad un reggimento corazzato ai quali vengono aggiunte unità di artiglieria e/o anticarro, genieri, antiaerea, etc., a seconda dell'impegno previsto. L'aviazione britannica (*Royal Air Force*, RAF) è strutturata in tre comandi operativi, denominati "gruppi", responsabili rispettivamente per: le unità da combattimento (1° Gruppo), da trasporto tattico e strategico nonché per attività ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Aquisition and Recoinnassance*), 2° Gruppo, ed infine il 22° Gruppo per il reclutamento e l'addestramento del personale. La RAF ha attualmente a disposizione circa 1.002 velivoli di vario tipo, 650 dei quali sono da combattimento, e impegna circa 42 mila regolari e 2.500 volontari. La marina britannica (*Royal Navy*, RN) dispone di venticinque navi da combattimento di superficie e di undici sottomarini, più unità per il contrasto alle mine, per il controllo delle coste, unità da sbarco e anfibia, e unità logistiche e di supporto. **Questa struttura è in procinto di subire notevoli modifiche.** Il giorno successivo alla pubblicazione della *National Security Strategy* il governo britannico ha reso pubblica anche la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR), il documento con il quale il governo ed i vertici militari hanno pianificato la forma delle forze britanniche che opereranno nei prossimi dieci anni, sulla base del contenuto della NSS. La SDSR si apre con la netta constatazione che **la difficile situazione economica costringerà ad effettuare tagli** che gli stati maggiori britannici avrebbero preferito evitare, ma che erano comunque necessari dato che la "sicurezza nazionale dipende dalla sicurezza economica, e viceversa".

Il premier Cameron ha annunciato che il bilancio della difesa subirà nei prossimi quattro **anni tagli pari solo all'8% del bilancio**, e cioè inferiore a quelli inizialmente temuti del 10 o addirittura 20%. Cameron.

Per quanto riguarda l'impatto della riforma sulla struttura delle forze, nei prossimi quattro anni **le forze britanniche verranno ridotte di ben diciassettemila unità: settemila uomini in meno per l'esercito, e cinquemila ciascuna per aviazione e Royal Navy.** Le forze speciali rimangono invariate. La componente terrestre verrà riorganizzata sulla base di cinque brigate multiruolo, ognuna di circa 6.500 uomini e autosufficiente, più una brigata di assalto dall'aria (i parà). L'acquisizione di materiali privilegerà in particolare quelli utili in scenari tipo afgano: veicoli multiruolo leggeri e medi, artiglieria leggera, elicotteri di appoggio, assetti per l'intelligence (come gli aerei senza pilota o UAV, *unmanned aerial vehicles*). I carri armati pesanti tipo Challenger verranno tagliati del 40%, e l'artiglieria pesante del 35%. La marina perderà invece quattro fregate, e vedrà ridimensionata la sua componente anfibia e da sbarco, mentre quella sottomarina che assicura la deterrenza nucleare verrà rinnovata.

In Francia, l'approvazione del Libro bianco del 2008 ha comportato l'adozione di una nuova legge di programmazione militare che ha l'obiettivo di esprimere nel dettaglio le modifiche allo strumento militare necessarie per eseguire la strategia espressa nel libro bianco. La *Loi de programmation militaire* (LPM), che guida la politica militare nell'orizzonte temporale 2009-2014, è un documento molto ampio che include non solo la pianificazione per aree

delle acquisizioni militari, ma anche l'organizzazione dei poteri pubblici della difesa e la loro ristrutturazione, le modalità della cessione delle installazioni della difesa e la riconversione dal militare al civile di alcune industrie, e tematiche relative alla politica industriale della difesa come l'incoraggiamento di *partnership* pubblico-private, ed altro ancora. Per quanto riguarda la **trasformazione dello strumento militare**, la *Loi de programmation militaire* si basa sulle cinque "funzioni strategiche" individuate dal Libro bianco: conoscenza e anticipazione, deterrenza, protezione, prevenzione. I materiali afferenti alla funzione conoscenza e anticipazione avranno la priorità sugli altri. Essi permettono di fornire ai responsabili politici e militari gli elementi di previsione e di conoscenza della situazione necessari per impostare e applicare una strategia di sicurezza e difesa. I fondi riservati ai materiali afferenti a questo dominio dovrebbero addirittura raddoppiare entro il 2020. Particolare ruolo dovranno svolgere in questo campo i sistemi satellitari. La Francia dispone già di un sistema di osservazione della terra ottico e infrarosso (Helios 2) ed ha stretto accordi con Italia e Germania per lo scambio di immagini satellitari (rispettivamente con i sistemi Cosmo Skymed e SAR Lupe). Verrà poi lanciato un sistema di osservazione ottico ad alta risoluzione (MUSIS), in cooperazione con Italia, Germania, Spagna, Belgio e Grecia. Ceres, sistema spaziale di ascolto elettromagnetico, dovrebbe essere operativo per il 2016. Altri strumenti fortemente sostenuti dalla LPM sono sensori aviotrasportabili per l'ascolto e la produzione di immagini, e aerei senza pilota. **Dal punto di vista numerico, la pianificazione francese prevede per il 2014-2015 forze armate ridotte di ben 54 mila unità, il 75% delle quali appartenenti all'amministrazione ed alle unità di sostegno** (cioè i tagli peseranno relativamente poco sulla componente operativa). Gli effettivi dovrebbero quindi raggiungere i 131 mila per l'esercito, 44 mila per la marina e 50 mila per l'aeronautica. La componente terrestre sarà organizzata in otto brigate di fanteria autosufficienti, tre brigate specializzate ed una di forze speciali. Per quanto riguarda l'acquisizione di sistemi e materiali, abbiamo già accennato all'importanza rivestita dalla componente spaziale e *cyber* (in questo ultimo ambito, da sottolineare la pubblicità resa allo sviluppo di capacità *cyber* offensive e non più solo difensive). Altre priorità sono gli apparati per la protezione delle forze e per il trasporto e combattimento, in particolare l'acquisto di 650 nuovi veicoli per il trasporto truppe e 25 mila kit Felin per il singolo combattente, altre acquisizioni coerenti con l'importanza attribuita alla funzione strategica "prevenzione".

Per quanto riguarda le forze della riserva, le forze armate francesi dispongono di due tipi di riserva: la riserva operativa (*Réserve opérationnelle*) e la riserva cittadina (*Réserve citoyenne*). La riserva operativa è costituita da civili o ex-militari che hanno scelto volontariamente di servire, ed ha l'obiettivo di rafforzare le capacità militari delle forze armate. I riservisti sono circa quarantamila, più ventimila riservisti della Gendarmeria.

Anche la Francia, quindi, sta provvedendo ad una riorganizzazione piuttosto ambiziosa che combina tagli notevoli alla quantità di truppe (stando però attenti a non intaccare la componente operativa) per aumentare i fondi destinati all'acquisizione di materiali considerati strategici, in primis quelli relativi a compiti di intelligence.

Per quanto riguarda la **Germania** la svolta nel dibattito è avvenuta nell'ottobre del 2010, con la pubblicazione di un rapporto sulla Bundeswehr da parte di una commissione dell'Ufficio federale del lavoro guidata da un colonnello della riserva. Il rapporto mette sul tavolo una serie di proposte radicali, tra le quali: sospensione della leva a partire da metà 2011, riduzione degli effettivi da 250 a 180 mila, raddoppio delle truppe proiettabili da sette a quattordicimila, dimezzamento della componente civile del ministero. Il rapporto era stato richiesto dall'ex ministro della difesa Karl-Theodor zu Guttenberg, fermo sostenitore di una riforma del sistema difesa. In novembre, il ministro della difesa è stato in grado di annunciare la **fine della coscrizione obbligatoria** che, approvata in marzo dal Parlamento, è **stata effettivamente sospesa a partire da maggio 2011**.

Il lavoro di Guttenberg è stato poi completato dal suo successore, Thomas De Maziere, il quale ha approvato un piano di riforma più completo. Gli effettivi verranno ridotti, come consigliato dalla commissione, da 250 a 185 mila. Di questi, tra i cinque ed i quindicimila saranno volontari arruolati per un breve periodo. Il nuovo assetto consentirà di avere circa diecimila militari pronti per intervenire in missioni all'estero – si tratta quindi di una riduzione rispetto ai quattordicimila auspicati dalla commissione. Per quanto riguarda i civili, verranno tagliati ben venticinquemila posti (da 75 a 50). De Maziere ha spiegato che avrebbe voluto una riforma più incisiva, ma che i fondi necessari non erano disponibili. Nel maggio 2011 il Ministero della difesa tedesco ha pubblicato le nuove linee guida della difesa. Esse non contengono significative novità rispetto a quanto già espresso nel libro bianco 2006, ma precisano più chiaramente i livelli di ambizione della *Bundeswehr*. La capacità di intervento all'estero della *Bundeswehr* è inserita fermamente nel quadro multilaterale atlantico ed europeo, per il quale viene confermata la cifra di diecimila unità da tenere a disposizione in ogni momento. Le forze armate tedesche dovranno essere in grado di compiere operazioni a tutto spettro, cioè da quelle a più alta intensità fino a operazioni di stabilizzazione. La *Bundeswehr* deve anche essere in grado di assumere la responsabilità di comando in una operazione multinazionale. Dal punto di vista della cooperazione europea, le linee guida 2011 compiono un passo avanti rispetto al piano De Maziere, annunciando l'inizio di un processo di analisi per suddividere le varie capacità militari nazionali in tre categorie: capacità di importanza critica, che devono essere possedute su base strettamente nazionale; capacità per le quali è possibile ipotizzare una cooperazione con altri attori europei (*pooling*); e capacità per le quali la Germania può condividere con gli alleati (*role and task sharing*).

Approfondimento: Successione gerarchica e corrispondenza dei gradi delle Forze armate e delle forze di Polizia

Successione gerarchica e corrispondenza dei gradi delle Forze armate e delle forze di Polizia

Le misure di riduzione degli organici delle Forze armate

Il decreto legge n. 95 del 2012 (c.d. spending review) ha previsto una serie di misure di contenimento della spesa che interessano il settore della Difesa. Tra queste, il comma 3 dell'articolo 2 ha disposto la riduzione della dotazione organica delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento e, conseguentemente, una nuova ripartizione dei volumi organici.

L'**articolo 2, comma 3 del decreto legge n. 95 del 2012** (c.d. spending review) ha previsto che:

- con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, adottato su proposta del Ministro della difesa e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **si riduca** la dotazione organica delle Forze armate **in misura non inferiore al 10 per cento** e venga rideterminata anche la ripartizione dei volumi organici di cui all'**articolo 799 del decreto legislativo n. 66 del 2010** (Codice dell'ordinamento militare);
- con **regolamento**, da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'**articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988**, su proposta del Ministro della Difesa e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze:
 - 1) a decorrere dal 1° gennaio 2013, si **riducano le dotazioni** organiche degli ufficiali di ciascuna Forza armata, suddivise per ruolo e grado;
 - 2) si riducano, altresì, il numero delle **promozioni a scelta**, con eccezione dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza, del Corpo delle capitanerie di porto e il Corpo della polizia penitenziaria;
 - 3) si dettino **disposizioni transitorie** per realizzare la graduale riduzione dei volumi organici entro il 1° gennaio 2016, nonché disposizioni per l'esplicita estensione dell'istituto del collocamento in aspettativa per riduzione di quadri al personale militare non dirigente.

La medesima disposizione (**comma 3 dell'articolo 2 del decreto legge n. 95 del 2012**) ha previsto, poi, che **al personale in esubero** a seguito delle riduzioni disposte dalla medesima norma **si applichino le disposizioni** di cui al comma 11 lettere da a) a d) dello stesso articolo 2 **che prevedono:**

- **prioritariamente, il collocamento in congedo** delle unità in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi richiesti dalla normativa vigente prima della riforma operata dall'**articolo 24 del decreto legge n. 21 del 2011** i quali avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2014;
- **successivamente**, l'avvio di processi di **mobilità guidata**, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale presso uffici delle pubbliche amministrazioni che presentino vacanze di organico.

Ai sensi del medesimo comma 3 dell'articolo 2, il **personale in eccedenza**, ove non riassorbibile in base alle predette disposizioni, è collocato **in aspettativa per riduzione quadri** ai sensi e con le modalità di cui agli articoli 906 e 909 del Codice dell'ordinamento militare, con eccezione delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 del medesimo articolo 909 che dispongono, rispettivamente, che gli ufficiali che devono essere collocati in aspettativa per riduzione dei quadri possano chiedere di cessare dal servizio permanente a domanda e che gli ufficiali nella posizione di aspettativa per riduzione di quadri sono a disposizione del Governo.

In attuazione della citata disposizione il Governo ha predisposto:

1) uno schema di D.P.C.M. che **fissa a 170.000 unità le dotazioni organiche** complessive del personale militare dell'Esercito, della Marina, escluso il Corpo delle capitanerie di porto e dell'aeronautica militare e **conseguentemente ridetermina**, al comma 2, la ripartizione tra le richiamate Forze armate dei volumi organici, distinti per categorie di personale (ufficiali, sottufficiali e volontari).

2) Uno schema di D.P.R. (in corso di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale) che, attraverso una serie di novelle al Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di cui al **D.P.R. n. 90 del 2010**, è finalizzato a realizzare una **prima pianificazione triennale** del personale militare al fine di assestare **entro il 2015** gli organici delle Forze armate sulle **170.000 unità**.

Nello specifico, attraverso l'inserimento del **nuovo articolo 668-bis** nel richiamato Testo unico, riguardante le dotazioni organiche complessive per i gradi di Generale e Colonnello dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, si prevede una **contrazione delle dotazioni organiche** del 20 per cento per i **Generali/Ammiragli** (da 443 a 358) e del 10 per cento per i **Colonnelli/Capitani di Vascello** (da 1957 a 1763). Al riguardo, si ricorda, che rispetto a tale intervento, la **legge n. 244 del 2012**, recante la delega al Governo per la revisione dello strumento militare, all'articolo 3, prevede che si pervenga ad una riduzione degli organici pari a 310 unità di Generali/Ammiragli, entro 6 anni, e a 1566 unità di Colonnelli/Capitani di Vascello, entro 10 anni.

Attraverso, invece, il **nuovo articolo 711-bis** si apportano **le riduzioni alle dotazioni organiche** e al numero delle promozioni a scelta al grado superiore degli **ufficiali dell'Esercito, della Marina** (con esclusione del Corpo delle capitanerie di porto) e dell'**Aeronautica**. Al riguardo, la relazione illustrativa e il parere del Consiglio di Stato chiariscono che, al fine di una più agevole lettura della norma - e per non riscrivere più di 60 disposizioni del Codice - l'articolo 711-bis è stato formulato in termini di rinvio a tre tabelle allegate al regolamento, ciascuna riferita ad una Forza armata, suddivise in quadri, in numero corrispondente ai ruoli di tale Forza armata. In ciascun quadro, in corrispondenza dei singoli gradi, sono stabilite le dotazioni organiche e, per i soli gradi in cui l'avanzamento avviene a scelta, il numero delle promozioni da attribuire annualmente

Le ulteriori disposizioni dello schema di D.P.R. riguardano la **disciplina applicabile al personale in esubero**. In particolare, sono richiamate le norme del decreto-legge *spending review* che prevedono, prioritariamente, il collocamento in congedo del personale in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi che, sulla base della normativa vigente prima della riforma (discendente dall'attuazione dell'**articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011**), avrebbero comportato la decorrenza del trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2014, e, in via successiva, l'avvio di processi di mobilità guidata, anche intercompartimentale, intesi alla ricollocazione del personale presso uffici delle pubbliche amministrazioni che presentino vacanze di organico. Sempre con riferimento al personale in esubero, per il personale militare non dirigente, che alla data del 31 dicembre 2015 risulti non riassorbibile, è disposto il collocamento d'ufficio in aspettativa per riduzione di quadri (ARQ), in ragione della maggiore anzianità anagrafica. È comunque riconosciuta la facoltà di presentare domanda per il collocamento in ARQ (aspettativa per riduzione quadri) anche agli ufficiali che abbiano elevati requisiti di anzianità contributiva (pari o superiore a quaranta anni) o anagrafica (che si trovino a non più di cinque anni dal limite di età). Alcune regole sono, poi, volte ad adattare l'applicazione della disciplina della ARQ al personale non dirigente. In particolare, si specifica che tale personale: è escluso dalla disponibilità all'eventuale impiego per esigenze del Ministero della difesa o di altri Ministeri; percepisce un trattamento economico pari al 95 per cento di quello attualmente percepito (articolo 1821 del Codice); non potrà ricevere promozioni dopo il collocamento in ARQ; può permanere in tale

posizione fino all'accesso alla pensione anticipata o alla pensione di vecchiaia e può essere collocato in ausiliaria esclusivamente a seguito di cessazione dal servizio per il raggiungimento dei limiti di età o, a domanda, qualora si trovi a non più di cinque anni dal limite di età e nei limiti dei contingenti previsti..

Da ultimo, si prevede che fino al 31 dicembre 2015, la compensazione tra le eventuali carenze organiche in uno dei ruoli del personale militare non direttivo e le consistenze di altri ruoli del personale non direttivo, prevista dall'articolo 2208 del Codice dell'ordinamento militare, possa essere effettuata non solo nell'ambito della stessa Forza armata, ma anche tra Forze armate diverse.

Approfondimenti

- [Misure per il personale militare in esubero previste dal D.L 95/2012](#)

Dossier pubblicati

- [Riduzione dotazioni organiche delle Forze Armate - Schema D.P.R. n. 520 \(ex art. 2, comma 3, DL n. 95 del 2012\) \(17/12/2012\)](#)

Approfondimento: Misure per il personale militare in esubero previste dal D.L. 95/2012

Il **comma 3 dell'articolo 2 del decreto legge n. 95 del 2012** (*spending review*), convertito, con modificazioni, dalla **legge n. 135 del 2012**, ha previsto che **al personale militare in esubero** a seguito delle riduzioni disposte dalla medesima norma **si applichino le norme** di cui al comma 11 lettere da a) a d) dello stesso articolo 2.

Nello specifico la **lettera a)** prevede l'applicazione ai lavoratori in soprannumero che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi i quali, ai fini del diritto di accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'**articolo 24 del D.L. 201/2011**, avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo **entro il 31 dicembre 2013**, dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva nonché del regime delle decorrenze previsti dalla predetta disciplina pensionistica e applicazione, senza necessità di motivazione dell'**articolo 72, comma 11 del D.L. 112/2008**.

L'**articolo 72, comma 11, del D.L. 112/2008** ha introdotto la facoltà per le amministrazioni pubbliche (per il triennio 2009-2011) in caso di compimento dell'anzianità massima contributiva di 40 anni del personale dipendente, di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro con un preavviso di sei mesi, anche del personale dirigenziale. Tale facoltà rientra nei poteri di organizzazione della P.A. ai sensi dell'**articolo 5 del D.Lgs. 165/2001**.

Per il personale dei comparti sicurezza e difesa, le modalità applicative della disposizione sono rinviate a un decreto del Presidente del Consiglio, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, su proposta del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i ministri dell'interno e della difesa (il D.P.C.M. in questione non risulta fin qui adottato).

La disposizione si applica anche nei confronti dei pubblici dipendenti sospesi o collocati a riposo per procedimenti penali e reintegrati in seguito a sentenza definitiva di proscioglimento, mentre non si applica nei confronti dei magistrati, dei professori ordinari e dei dirigenti medici responsabili di struttura complessa.

Si ricorda che l'**articolo 16, comma 11, del D.L. 98/2011** ha previsto che, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro derivante dall'esercizio della facoltà di cui all'**articolo 72, comma 11, del D.L. 112/2008**, la pubblica amministrazione non debba fornire ulteriori motivazioni, qualora essa abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo.

Ai fini della liquidazione del **Trattamento di fine rapporto (TFR)** comunque denominato, per il personale interessato dalla sopradescritta procedura si provvede nei seguenti termini:

- qualora il soggetto abbia maturato i requisiti per il pensionamento alla data del **31 dicembre 2011** il trattamento di fine rapporto medesimo sarà corrisposto al momento della maturazione del diritto alla corresponsione dello stesso sulla base di quanto stabilito dall'articolo 1, commi 22 e 23, del **D.L. 138/2011 (lettera a), numero 1)**;

- qualora il soggetto maturi i requisiti per il pensionamento, secondo quanto previsto dalla procedura in esame, successivamente al **31 dicembre 2011 in ogni caso il trattamento di fine rapporto** sarà corrisposto al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto alla corresponsione dello stesso secondo le disposizioni dell'**articolo 24 del D.L. 201/2011** e sulla base di quanto stabilito dall'**articolo 1, comma 22 del predetto D.L. 138/2011 (lettera a), numero 2)**.

I commi 22 e 23, dell'**articolo 1, del D.L. 138/2011** intervengono sui termini per la corresponsione dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) dei dipendenti pubblici, modificando a tal fine l'**articolo 3 del D.L. 79/1997**.

In primo luogo si introduce un posticipo di 6 mesi per i trattamenti di fine servizio riconosciuti per il raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione (per i quali nella normativa previgente non era previsto alcun posticipo).

Inoltre, si incrementa a 24 mesi il posticipo (dai 6 previsti dalla legislazione previgente) per i trattamenti di fine servizio a seguito di pensionamento anticipato (comma 22).

Resta ferma l'applicazione della normativa previgente per i soggetti che abbiano maturato i requisiti per il pensionamento prima della data di entrata in vigore del presente decreto-legge (e cioè il 13 agosto 2011) e per i dipendenti del comparto scuola che maturino i medesimi requisiti entro il 31 dicembre 2011.

Dalla disposizione in esame **consegue dal 2013**, per un periodo transitorio e con riferimento a specifiche e selezionate fattispecie, un **anticipo del pensionamento** sia per i soggetti che hanno maturato i requisiti al pensionamento **al 31 dicembre 2011** e che per propensione individuale hanno optato per un posticipo del pensionamento sia per coloro che **maturano i requisiti successivamente** per i quali la disposizione in esame prevede l'applicazione dei requisiti e del regime delle decorrenze vigente prima della recente riforma pensionistica, a condizione che il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico venga **comunque conseguito entro l'anno 2014**.

Alle successive **lettere b) e c)** si prevede che le amministrazioni che presentino soprannumeri predispongano un piano **entro il 31 dicembre 2012** contenente la **previsione delle cessazioni dal servizio**, tenuto conto di quanto previsto alla precedente lettera a), indicando i tempi per il riassorbimento delle posizioni soprannumerarie. In particolare, le amministrazioni dovranno individuare i soprannumeri non riassorbibili **entro due anna decorrere dal 1° gennaio 2013** (quindi, **entro il 31 dicembre 2014**), al netto dei collocamenti a riposo di cui alla lettera a).

Alla **lettera d)** si prevede, dopo l'individuazione delle posizioni soprannumerarie non riassorbibili ai sensi della precedente lettera c), che le amministrazioni interessate procederanno per tali posizioni ad avviare **procedure di mobilità** anche intercompartimentale nel rispetto delle compatibilità finanziarie e in coerenza con i documenti di programmazione dei fabbisogni del personale. Destinatario della mobilità sono le amministrazioni che presentino consistenti vacanze di organico. In analogia a quanto previsto da disposizioni similari, vengono previste disposizioni ordinamentali volte a consentire per il personale transitato in mobilità il mantenimento del trattamento previdenziale, di quello economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, e le relative tabelle di equiparazione.

Libano

Nel corso della XVI legislatura l'evoluzione del quadro politico libanese è stata costantemente seguita dal Parlamento, stante la posizione cruciale del paese nello scacchiere mediorientale, crocevia di innumerevoli tensioni e rischi. Attualmente la Comunità internazionale è preoccupata anche dalle possibili ricadute conflitto siriano sugli equilibri libanesi. Beirut è poi fondamentale per la presenza nel suo territorio della missione dell'ONU UNIFIL 2, nella quale il contingente italiano svolge un ruolo di primo piano. Il Libano è stato pertanto oggetto di ripetuti interventi legislativi volti, nell'ambito del rifinanziamento delle missioni militari, anche ad alleviare le condizioni di vita di quelle popolazioni.

L'evoluzione del quadro politico libanese

Il periodo corrispondente all'inizio della XVI Legislatura vedeva nella **situazione libanese** un grave stallo istituzionale, con un blocco di oltre sei mesi dell'elezione del nuovo capo dello Stato, che poteva finalmente avvenire il 25 maggio 2008 in Parlamento grazie a un precedente decisivo intervento della Lega Araba sulle fazioni libanesi in contrasto. Nel **luglio 2008** veniva poi formato il nuovo governo, guidato ancora da Fuad Siniora, ma nel quale l'opposizione filosiriana manteneva un significativo peso, tale da poter bloccare le decisioni dell'Esecutivo non gradite. Le intese di Doha mediate dalla Lega Araba nel complesso facevano dunque registrare un arretramento nella forza della coalizione antisiriana al potere. Tutto ciò emergeva soprattutto in un immediato **miglioramento dei rapporti tra Beirut e Damasco**, sottolineato dalla visita ufficiale del nuovo capo dello Stato libanese **Suleiman** nella capitale siriana alla metà di agosto del 2008.

Le elezioni politiche del 2009 registravano tuttavia una nuova affermazione della “Lista 14 marzo”, coalizione filoccidentale e antisiriana, mentre Hezbollah, e soprattutto il suo fondamentale alleato maronita Michel Aoun, registravano un insuccesso. Cionondimeno, nel contesto di una ripresa dell'influenza siriana sul Libano **Saad Hariri** incontrava **gravi difficoltà nella formazione del nuovo governo**, che vedeva finalmente la luce in novembre, dopo che il 7 ottobre il Re saudita e il presidente siriano avevano auspicato, incontrandosi a Damasco, la formazione di un governo di unità nazionale a Beirut. Intanto il riavvicinamento alla Siria - notevole proprio perché avveniva da parte del figlio di Rafik Hariri, che era stato assassinato in un attentato nel 2005 – proseguiva, con la clamorosa **visita del sovrano saudita e del presidente siriano Assad a Beirut** (fine luglio 2010).

A fronte di questi sviluppi, sul piano internazionale il Libano vedeva già dall'inizio del 2010 riaffacciarsi **forti tensioni con Israele**, sempre legate ai processi di riarmo del movimento sciita libanese e filoiraniano *Hezbollah*, che destavano anche preoccupazione negli USA, come palesato a Saad Hariri nella visita di maggio 2010. Circa un mese prima il *premier* libanese si era recato in visita anche in Italia. In agosto le tensioni israelo-libanesi culminavano in gravi scontri sulla frontiera meridionale del Libano.

Il **2011** segnava l'inizio della fine del governo di Saad Hariri: infatti *Hezbollah* - che già nell'estate precedente aveva minacciato gravi conseguenze in caso di messa in stato di accusa di propri esponenti da parte del **Tribunale internazionale dell'ONU sull'assassinio di Rafik Hariri** - a seguito del deposito di un atto d'accusa preliminare che incolpava proprio esponenti del movimento sciita libanese, accusava il governo di non aver difeso l'autonomia nazionale contro il Tribunale e gli ritirava la fiducia, provocandone pertanto la caduta. Senza nuove elezioni, emergeva subito dopo l'embrione di una nuova maggioranza la quale propriamente rappresentava la vittoria politica di Hezbollah, sulla quale fare perno per un rovesciamento nella *leadership* di governo. Non a caso Saad Hariri ufficializzava il passaggio

del suo movimento all'opposizione, anche se il nuovo governo tardava a formarsi.

Intanto il Libano doveva far fronte alle prime fasi della gravissima crisi siriana e più generale agli effetti della cosiddetta **Primavera araba**: in una prima fase il paese si manteneva ben isolato dalle contestazioni e dagli scontri che ormai divampavano nella vicina Siria.

Il 14 giugno 2011 veniva presentato il **nuovo governo libanese, con un ruolo centrale di Hezbollah e del suo alleato maronita Michel Aoun**: il nuovo Esecutivo dovuto subito confrontarsi con la pubblicazione dell'atto d'accusa contro quattro esponenti di *Hezbollah* per l'omicidio di Rafik Hariri da parte del Tribunale delle Nazioni Unite. Le diverse anime del nuovo governo libanese sono state concordi nello sminuire le accuse con diverse argomentazioni, confermando una loro forte coesione. Inoltre, la **matrice del nuovo esecutivo non poteva non avere riflessi nell'atteggiamento libanese verso la crisi siriana**, rispetto alla quale si cercava da parte libanese di attenuare le misure adottate a livello internazionale, attribuendo la rivolta siriana – come ha fatto il presidente Assad - a un complotto di forze straniere.

Con il **2012** il coinvolgimento indiretto del Libano nella tragica crisi siriana aumentava, soprattutto a partire dal mese di aprile, e segnatamente con combattimenti nella regione settentrionale di Tripoli, ove si sono più volte affrontate comunità *alawite* (filosiriane) e sunnite. Va però riconosciuto l'atteggiamento di equilibrio di *Hezbollah*, pur fortemente alleato con la Siria, nell'impedire lo **slittamento del Libano in una logica di guerra civile** che, per il carattere estremamente articolato del panorama politico e confessionale libanese, assumerebbe nuovamente caratteri catastrofici come nel tragico periodo 1975-1990. Il Libano veniva comunque poi investito anche da **numerose ondate di profughi siriani in fuga**. Su questo problema, e più in generale sulla necessità di una soluzione praticabile e concordata per la pacificazione della Siria si soffermava papa **Benedetto XVI** nella sua visita di metà settembre in Libano.

L'ultimo episodio di grande tensione si verificava il 19 ottobre 2012 in occasione dell'attentato che uccideva il capo dell'*intelligence* della polizia libanese, generale Hassan. Nonostante scontri anche gravi in tutto il paese e in alcuni luoghi istituzionali, come il palazzo del primo ministro, di cui i manifestanti chiedevano le dimissioni, il paese è sembrato mantenere il proprio equilibrio, con il presidente Suleiman che ha impedito la fine dell'esecutivo in carica rifiutando le dimissioni pur vagheggiate dal *premier* Miqati, in ciò confortato dagli orientamenti prevalenti della Comunità internazionale. Inoltre, la **sostanziale tenuta dello scenario politico** ha consentito un forte intervento dell'esercito per impedire il dilagare degli scontri tra diverse fazioni armate.

Se il movimento *Hezbollah* è uscito rafforzato dalla nuova crisi interna libanese, evidenziando dosi di equilibrio e di realismo politico, la corrente sciita potrebbe tuttavia incontrare le più **grandi difficoltà sul piano internazionale**, per il rischio, che allarma soprattutto Israele e gli Stati Uniti, che riceva massicce forniture di armamenti anche letali che il regime siriano potrebbe decidere di spostare in previsione di un crollo interno. In tal senso, un nuovo scenario “caldo” sarebbe il confine siriano-libanese, sul quale sarebbero già in corso attività di contrasto da parte di Israele. Proprio Israele, inoltre, dopo il tragico attentato contro alcuni turisti israeliani che si trovavano in Bulgaria (luglio 2012), aveva indicato *Hezbollah* quale mandante dell'azione suicida: il 5 febbraio 2013 il Ministro dell'interno della Bulgaria ha riferito che in effetti due delle tre persone identificate come autori dell'attentato sarebbero appartenenti a *Hezbollah*. Tutto ciò ha sollevato una nuova ondata internazionale contro il movimento sciita libanese, mentre anche il premier Miqati si è mantenuto su un atteggiamento prudente e disposto a collaborare per l'accertamento dei fatti.

L'attività parlamentare

Con riferimento all'**attività legislativa**, si segnala che il Parlamento ha esaminato a più riprese, nella corrente Legislatura, provvedimenti per la proroga della partecipazione italiana a **missioni internazionali**, tra le quali alcune riguardano l'area mediorientale: si segnala da ultimo il **decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227** – convertito con modificazioni dalla **legge 1° febbraio 2013, n. 12** -, che estende l'impegno italiano nelle missioni internazionali al 30 settembre 2013.

I richiamati provvedimenti hanno provveduto, tra l'altro, a rifinanziare la presenza del contingente militare italiano nell'ambito della missione delle Nazioni Unite UNIFIL in Libano. Con riferimento al Libano, inoltre, i provvedimenti hanno previsto interventi per **venire incontro a esigenze di prima necessità della popolazione, anche mediante il ripristino dei servizi essenziali.** Il territorio libanese, in quanto limitrofo all'area di crisi politica e umanitaria siriana, può essere inoltre interessato dagli interventi di cooperazione cui al **comma 2, articolo 5 del citato D.L. 227/2012**, in particolare da quelli rivolti ai profughi nei Paesi confinanti.

Il teatro libanese è stato più volte al centro dell'**attività non legislativa delle Camere**: ad esempio, ciò è avvenuto in occasione delle periodiche comunicazioni del Governo - sulle missioni militari internazionali cui l'Italia partecipa, in ragione della presenza del nostro contingente in territorio libanese nell'ambito della missione delle Nazioni Unite UNIFIL 2, che nell'estate 2006 contribuì a porre fine al breve ma aspro conflitto israelo-libanese. L'ultima occasione è stata quella del **16 gennaio 2013**, quando i Ministri degli Esteri e della Difesa hanno riferito alle omologhe Commissioni riunite dei due rami del Parlamento.

Del resto, il Libano è stato sin dall'inizio della XVI Legislatura argomento rilevante: basti pensare alla seduta del **27 maggio 2008** dell'Assemblea del Senato, ove si è svolta un'informativa del Ministro degli Affari esteri sui recenti sviluppi della situazione in Libano; nonché alla seduta del **17 settembre 2008**, quando il Libano è stato considerato, sempre nell'Assemblea di Palazzo Madama, tra i principali temi di politica internazionale oggetto di un'altra informativa del Capo della nostra diplomazia.

Vanno altresì ricordate le comunicazioni rese il **1° ottobre 2008** dal presidente della Commissione Difesa, on. Cirielli, sulla visita effettuata da una delegazione della Commissione IV il 28 e 29 luglio 2008 al contingente militare italiano operante in Libano nell'ambito della missione UNIFIL.

Il contesto libanese si è poi affacciato anche nel corso dell'approfondimento della **situazione dei profughi**, assistiti da un'apposita Agenzia delle Nazioni Unite, l'**UNRWA**, il cui Commissario generale Filippo Grandi è stato ascoltato nell'ambito dell'**indagine conoscitiva** condotta dal Comitato permanente sui diritti umani della Commissione Affari esteri (seduta del **13 aprile 2010**).

Dello scenario libanese la Camera tornava ad occuparsi nella seduta del **4 agosto 2010** dell'Assemblea, con un'informativa urgente del Governo sugli **scontri armati del 3 agosto al confine tra Libano e Israele**: nel corso del suo intervento il Ministro degli Affari esteri Frattini sottolineava una volta di più il ruolo chiave della missione UNIFIL 2 (cui l'Italia partecipa con 1.900 militari) per prevenire un'ulteriore *escalation*, pur nel contesto di gravi preoccupazioni per la fragilità degli equilibri nell'intera regione mediorientale, rispetto ai quali rimane fondamentale la prosecuzione di ogni sforzo per la ripresa dei negoziati di pace.

Proprio in riferimento alla **missione UNIFIL**, nella seduta dell'Assemblea della Camera del

31 maggio 2011 il Ministro della Difesa, On. La Russa, riferiva in ordine agli **attentati in Libano e Afghanistan che avevano coinvolto militari italiani**; analogo intervento si svolgeva l'**8 giugno 2011** a Palazzo Madama.

Da ultimo, il Ministro degli Affari esteri Terzi, presso le Commissioni Esteri riunite di Camera e Senato, si è soffermato sui profili della situazione libanese, nel quadro della sua audizione sui **recenti sviluppi della situazione mediterranea** (seduta del **6 giugno 2012**).

Dossier pubblicati

- [Missione in Giordania e Libano \(6-9 luglio 2009\) \(03/07/2009\)](#)
- [Missione in Libano - \(12-13 maggio 2009\) \(06/05/2009\)](#)

Documenti e risorse web

- [Approfondimenti n. 42 - Il Libano tra instabilità interna e influenze esterne \(ottobre 2011\)](#)

Reclutamento del personale militare

Al fine di valutare il sistema di reclutamento del personale militare di truppa a dieci anni dall'entrata in vigore della riforma, la Commissione difesa della Camera ha avviato un'indagine conoscitiva (interrotta a seguito dello scioglimento delle Camere) per valutare eventuali profili problematici e possibili soluzioni legislative.

Premessa

Con il **decreto legislativo 8 maggio 2001 n. 215**, attuativo della delega conferita con la **legge 14 novembre 2000, n. 331** ed in conformità ai relativi principi e criteri direttivi, ha avuto concreto inizio il processo di trasformazione progressiva dello strumento militare da sistema misto a professionale.

Contestualmente, è stato adottato un modello di difesa fondato su una dotazione organica del personale militare dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica pari a 190.000 unità (a decorrere dalla data del 1° gennaio 2007).

Pochi anni prima, la **legge 20 ottobre 1999, n. 380** aveva introdotto in Italia il servizio militare femminile in forma volontaria, delegando il Governo ad emanare uno o più decreti attuativi, il primo e più importante dei quali è stato il **decreto legislativo 31 gennaio 2000, n. 24**, che ha disciplinato il nuovo servizio.

Come noto, tale processo si è poi sviluppato con la **legge 23 agosto 2004, n. 226**, che ha sancito la sospensione delle chiamate per lo svolgimento del servizio di leva, a decorrere dal 1° gennaio 2005.

A partire da tale data, le Forze armate si sono dotate di personale interamente professionale, in parte composto da ufficiali, sottufficiali e personale di truppa in servizio permanente (ruoli normali, ruoli speciali) ed in parte composto di personale assunto a tempo determinato, che, nel caso di allievi ufficiali e allievi sottufficiali, sono ausiliari in ferma prefissata, e, nel caso della truppa, sono personale in ferma prefissata, quindi volontari, per uno o 4 anni.

A seguito di tale scelta normativa si è dunque determinata una profonda trasformazione nelle procedure di reclutamento del personale di truppa, che vede il suo punto nevralgico nelle nuove figure dei Volontari in ferma prefissata di 1 anno (VFP-1) e dei Volontari in ferma prefissata di 4 anni (VFP-4). Questi ultimi, in particolare, costituiscono il bacino esclusivo di alimentazione del personale in servizio permanente e attingono, a loro volta, a specifiche "battute di alimentazione" di VFP-1.

Al termine della ferma quadriennale, una percentuale dei VFP-4 avrà l'opportunità di transitare direttamente nel servizio permanente (VSP), mentre il restante personale, risultato idoneo ma non utilmente collocato in graduatoria, potrà essere ammesso, a domanda, a due successivi periodi di rafferma, ciascuno della durata di 2 anni, e concorrere, al termine di ciascun anno delle rafferme, per il transito nel ruolo dei VSP.

Problematiche

Nel corso dell'indagine conoscitiva **sul reclutamento del personale militare** è apparso opportuno approfondire talune questioni attinenti all'attuale sistema di reclutamento del personale militare con particolare riferimento alle procedure di selezione, ai possibili sbocchi occupazionali per coloro che abbiano svolto la ferma prefissata e alla provenienza

geografica dei reclutandi.

In relazione alle citate questioni si segnala che le medesime hanno formato oggetto non solo dell'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione difesa, ma anche di talune specifiche iniziative legislative.

Un **primo aspetto** ha riguardato la strutturazione delle **procedure selettive** che sono state oggetto di numerose proposte di modifica in sede parlamentare, sia per quanto concerne i requisiti richiesti, sia per quanto riguarda i titoli di preferenza e le prove propedeutiche al reclutamento.

Al riguardo, si segnala che la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura un testo unificato delle proposte di legge AC. **3160**, AC. **4084** e AC. **4113**, volto a sostituire l'attuale requisito dei **limiti di altezza** per il reclutamento del personale delle Forze armate, previsto dall'articolo 587 del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al **decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90**, con parametri atti a valutare l'**idoneità fisica del candidato al servizio**. Si segnala, inoltre, che, presso il Senato è stato avviato l'esame di proposte di legge volte ad innalzare i limiti di età per il reclutamento (AS 2349 e 1118). Nel corso della legislatura sono state, inoltre, approvate due leggi in materia, entrambe in sede legislativa: la **legge 12 luglio 2010, n. 109**, per l'ammissione dei **soggetti fabici** nelle Forze armate e di polizia e la **legge 10 luglio 2009, n. 93**, in materia di **arruolamento dei congiunti di vittime del dovere** appartenenti alle Forze armate.

Un **secondo aspetto** di indagine ha riguardato i profili del reclutamento connessi ai **possibili sbocchi occupazionali** per chi svolge la ferma prefissata, attesa la sempre più evidente difficoltà di transito in servizio permanente.

Si segnala al riguardo che tale materia è stata al centro di apposite determinazioni parlamentari. Già nel 2009, in occasione dell'esame in sede consultiva del DPEF 2010-2013, la IV Commissione ha posto una condizione volta a prevedere "l'individuazione di adeguate misure, anche di carattere finanziario, in favore di quei giovani che, avendo completato il periodo di ferma volontaria nelle Forze armate, siano alla ricerca di una nuova occupazione, privilegiando le iniziative volte a favorire il loro transito nel servizio permanente delle Forze armate, nelle Forze di polizia e, più in generale, nella Pubblica Amministrazione". Successivamente, nel corso dell'esame in Assemblea del predetto Documento, tale condizione è stata recepita dalla risoluzione n. 6/00028 Cicchitto, che è stata approvata .

Si ricorda, altresì, che il **decreto-legge n. 102 del 2010** ha disposto una **riserva assoluta fino al 31 dicembre 2020**, per il reclutamento del personale nelle carriere iniziali delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare a favore dei volontari in ferma prefissata di un anno o quadriennale ovvero in rafferma annuale, in servizio o in congedo, in possesso dei requisiti previsti dai rispettivi ordinamenti per l'accesso alle predette carriere (art. 2199 del Codice dell'ordinamento militare).

Inoltre, è stato avviato dalle Commissioni I e IV l'iter di alcune proposte di legge volte a prevedere **riserve di posti in favore dei volontari** delle Forze armate in ferma prefissata e in ferma breve nei reclutamenti che interessano l'arma Carabinieri e le forze di polizia ad ordinamento civile e militare, nonché il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ed un'ulteriore riserva nei concorsi della polizia municipale (C. **1527** e 2803).

Un **terzo elemento** riguarda gli aspetti del reclutamento collegati alla **provenienza dalle diverse zone del territorio nazionale**.

Si ricorda che tale tema ha costituito oggetto di dibattito parlamentare in occasione

dell'esame delle proposte di legge A.C. **607-1896/A**, volte ad incentivare il reclutamento delle truppe alpine nelle zone tipiche di reclutamento.

Un quarto profilo meritevole di attenzione è poi quello connesso all'**accesso delle donne nelle Forze armate**.

Infine, sul presupposto dell'avvenuta abolizione della coscrizione obbligatoria, si è posta l'esigenza di sviluppare una riflessione sull'individuazione di modelli di reclutamento e addestramento di una riserva di volontari mobilitabili in caso di necessità con il compito prioritario di difesa della Patria e di supporto delle missioni internazionali;

Si richiamano al riguardo le proposte di legge (C. **4106**, 2861, C. **4174** C. **4375**), già incardinate in Commissione, finalizzate ad implementare lo strumento della Forze di completamento ovvero a prevedere una forma di partecipazione alla difesa nazionale sostitutiva della leva obbligatoria.

L'indagine conoscitiva avviata dalla IV Commissione difesa della Camera non è stata conclusa nel corso della XVI legislatura. Le audizioni svolte sono consultabili al seguente [link](#).

Approfondimenti

- [La disciplina della riserva militare in Germania](#)
- [La professionalizzazione delle Forze armate](#)
- [Le Forze di completamento volontarie e la riserva selezionata delle Forze armate in Italia](#)

Dossier pubblicati

- [Istituzione della riserva di completamento delle Forze armate - A.C. 2861 e A.C. 4106 \(22/03/2011\)](#)
- [Incentivi per favorire, nelle regioni dell'arco alpino, il reclutamento di militari volontari in ferma prefissata da destinare ai reparti delle truppe alpine - Testo unificato AA.C. 607-1897-A Testo rinviato in Commissione \(11/03/2011\)](#)
- [Riserve di posti in favore dei volontari delle Forze armate in ferma prefissata e in ferma breve A.C. 1527 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(22/09/2009\)](#)
- [Disposizioni per l'ammissione dei soggetti fabici all'impiego nelle Forze armate A.C. 141 e A.C. 1444 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(02/12/2008\)](#)
- [Nuovi parametri fisici per l'ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle forze armate e di polizia - AA.C. 3160 - 4084 - 4113-A \(Nuovo testo unificato della Commissione\) \(14/05/2012\)](#)
- [Disposizioni in materia di arruolamento dei congiunti di appartenenti alle Forze armate vittime del dovere - A.C. 2120 e A.C. 1896 \(02/02/2009\)](#)

Approfondimento: La disciplina della riserva militare in Germania

Non esiste una definizione giuridica del termine “riservista”. In linea di principio, qualsiasi adulto tedesco maggiorenne di sesso maschile, se non esentato dal servizio militare, fino al quarantacinquesimo anno di età (60 anni per ufficiali e sottufficiali), fa parte della Riserva. Le donne, che in Germania prestano servizio militare dal 2000 solo su base volontaria, fanno parte della Riserva a condizione che siano state in precedenza militari. La riforma delle forze armate, varata nel 2003, ha toccato anche la Riserva, che ora in concreto è quasi esclusivamente su base volontaria, mirando ad accrescere la preparazione e la fungibilità dei militari riservisti, oltre che a diminuirne il numero.

Secondo dati resi noti nel 2007, le Forze armate tedesche sono composte da circa 246.000 militari in servizio attivo, mentre la Riserva è composta da circa 162.000 ex-militari.

Gli scopi della Riserva militare sono sostanzialmente tre:

1. offrire un sostegno ai militari attivi nel caso di attacco convenzionale;
2. offrire una discreta platea di potenziali volontari per sopperire alle necessità derivanti da emergenze domestiche e internazionali, compresi i disastri naturali;
3. sostituire e integrare le forze militari impegnate in missioni all'estero.

I riservisti possono essere richiamati per cicli di formazione e aggiornamento fino a 15 giorni all'anno. La formazione avviene più frequentemente per gli ex-militari caratterizzati da alte competenze specifiche, mentre quelli scarsamente qualificati vengono richiamati più di rado. Normalmente gli ufficiali sono sottoposti ad un periodo di richiami formativi periodici di 10 anni, i sottufficiali 7 anni, il resto del personale 4 anni, anche se per specifiche qualifiche il periodo può essere più lungo. Nel budget del Ministero della Difesa sono previsti dei fondi specifici per la formazione, calcolati in giorni/formazione individuali. Ad esempio nel 2004 sono stati previsti circa 800.000 giorni/formazione.

La *Konzeption für Reservistinnen und Reservisten*, adottata dal Ministero della Difesa a settembre 2003, distingue tre tipi di Riserva (§ 1004): la riserva di rinforzo (*Verstärkungsreserve*), composta dagli ex-militari soprattutto volontari adatti ad assegnazioni generiche, la riserva personale (*Personalreserve*), composta da specialisti, tutti volontari, che coprono posti temporaneamente vacanti e altre assegnazioni brevi, e la riserva generale (*Allgemeinereserve*) che include tutti i riservisti non assegnati. Un'ulteriore categoria di riservisti è quella dei riservisti operativi (*Einsatzreservisten*), che hanno prestato almeno 72 giorni di servizio militare nel corso degli ultimi 3 anni e che sono stati preparati in modo da poter essere immediatamente impiegati per rinforzare i militari in attività, sia per l'impegno in patria che per le missioni all'estero. I riservisti sono assegnati ad una determinata categoria non appena concludono il periodo di servizio attivo, utilizzando in linea di principio gli stessi criteri selettivi utilizzati per le forze attive.

Il Ministero della Difesa si impegna, da un lato, a favorire l'integrazione dei militari attivi con i riservisti, dall'altro a promuovere l'integrazione dei riservisti nella società civile, nella quale molte loro qualifiche sono meglio valorizzate.

Ciascun riservista viene rimborsato in base al proprio grado per i giorni di servizio prestati. I riservisti inquadrati nella riserva di rinforzo e nella riserva di personale possono avere un rimborso supplementare se sono stati impegnati per almeno 24 giorni nell'anno solare. Nel caso l'impegno abbia superato i 72 giorni nel triennio, verranno accordati 24 giorni di bonus. Gli ex-militari che decidono di rimanere attivi come riservisti, ricevono una pensione pari al 100% del loro ultimo stipendio (contro la normale pensione del 75%). Per i riservisti

impegnati nelle missioni umanitarie o di pace è previsto un rimborso analogo a quello dei militari attivi.

Il dibattito sulla riforma del servizio militare

Più in generale, sulla materia del servizio militare, merita ricordare che, da ultimo, la Legge di modifica delle disposizioni relative al servizio militare e civile (Gesetz zur Änderung wehr- und zivildienstrechtlicher Vorschriften 2010 (Wehrrechtsänderungsgesetz 2010 – WehrRÄndG 2010), del 31 luglio 2010, ha ridotto da 9 a 6 i mesi del servizio militare obbligatorio (Grundwehrdienst) e il servizio civile. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° dicembre 2010. La fine del servizio di leva obbligatorio è stata proposta dal ministro federale della difesa Karl-Theodor zu Guttenberg ed attualmente è al centro del dibattito politico in materia di difesa; fino ad oggi, sul punto non sono state presentate proposte di legge di modifica.

*Su questo argomento si veda, altresì, l'approfondimento: **La revisione dello strumento militare in Gran Bretagna, Francia e Germania**, pubblicato nell'ambito del tema: "La revisione dello strumento militare: la **legge n. 244 del 2012**".*

Approfondimento: La professionalizzazione delle Forze armate

Verso la fine degli anni '90, con l'evolversi degli scenari socio-politici ed il crescente impiego delle Forze armate in ambito internazionale, è maturata la volontà politica di dotare il Paese di uno strumento militare più flessibile ed altamente specializzato. A tal fine si è dato avvio con la **legge n. 331 del 2000**, al processo di professionalizzazione delle Forze armate mediante la graduale sostituzione del vecchio modello con uno totalmente professionale, dagli organici più contenuti ma basato esclusivamente su volontari, a partire dal 2005, anno di sospensione della leva.

La **legge 14 novembre 2000, n. 331**, *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*, approvata nel corso della XIII legislatura, ha conferito una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo diretto a disciplinare la progressiva trasformazione dello strumento militare in professionale, attraverso la sostituzione, entro sette anni dalla entrata in vigore del decreto medesimo, dei militari di leva con volontari di truppa e con personale civile del Ministero della difesa.

A seguito di tale trasformazione, **il ricorso alla coscrizione obbligatoria è stato "sospeso"** ed applicato soltanto in casi eccezionali, quali lo stato di guerra deliberato ai sensi dell'**articolo 78 della Costituzione** o l'insorgere di una grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale, che giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate.

La **legge n. 331 del 2000** trae origine dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 settembre 1999. Il provvedimento era stato presentato alla Camera dei Deputati in data 8 ottobre 1999 quale Disegno di legge n. 6433 "Delega al Governo per la riforma del servizio militare". Nella Relazione di accompagnamento si faceva presente che: "Le forze militari (.) oltre al tradizionale e perdurante ruolo di difesa della sovranità ed integrità nazionale, sono chiamate ad una funzione più dinamica per garantire la stabilità e la sicurezza collettiva con operazioni di gestione delle crisi e di supporto della pace. Ciò implica la necessità di trasformare lo strumento militare dalla sua configurazione statica ad una più dinamica di proiezione esterna, con più rapidi tempi di risposta all'insorgere dell'esigenza ed una più completa e complessa preparazione professionale. Il modello interamente volontario è quello che meglio risponde a questa nuova connotazione e funzione dello strumento militare. (.) Non si tratta, peraltro, di abolire la coscrizione obbligatoria, ma solo di prevederla in casi eccezionali, quali quelli di guerra o di crisi di particolare rilevanza, che richiedano interventi organici. Tra l'altro non è possibile sottacere che il rilevante calo demografico in atto in Italia unito all'incremento del fenomeno dell'obiezione di coscienza rende sempre più difficile raggiungere contingenti di leva idonei a soddisfare le esigenze qualitative e quantitative delle Forze armate.

I punti salienti del provvedimento di riforma sono stati:

- la **sospensione** della coscrizione obbligatoria a partire dal 1° gennaio **2007**, dopo un periodo settennale di transizione;

- l'indicazione della classe 1985 quale ultima classe da chiamare alle armi;
- il conseguimento nel **2020 di una forza di 190.000 unità** complessive per le Forze armate, (con distinti livelli di forza per i Carabinieri), affiancate da 43.000 civili. La ripartizione del personale tra le tre FF.AA. è effettuata in ragione del 59% per l'Esercito; del 18% per la Marina e del 23% per l'Aeronautica, con un mutamento del rapporto percentuale tra ufficiali, sottufficiali e truppa a vantaggio delle prime due categorie;
- un arruolamento del personale di truppa articolato su di una ferma quinquennale con due possibili rafferme biennali;
- l'individuazione di una specifica struttura dotata di personalità giuridica per il

collocamento dei volontari nel mercato del lavoro;

In attuazione della delega prevista dall'**articolo 3, comma 1, della legge n. 331/2000** e nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi stabiliti, è stato approvato il **decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215** (c.d. "professionale 1"), recante disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale.

I principali obiettivi del decreto sono stati i seguenti:

- disciplinare la graduale sostituzione del servizio obbligatorio di leva con quello volontario;
- ripartire le risorse umane nelle categorie costitutive del personale militare;
- disciplinare le modalità di reclutamento del personale volontario;
- dettare la normativa relativa alla sospensione della leva e all'adeguamento della disciplina del servizio militare obbligatorio nel periodo transitorio;
- configurare la categoria degli ufficiali ausiliari;
- emanare norme correttive alla disciplina vigente in materia di ufficiali.

Conformemente a quanto già previsto dalla **legge n. 331/2000**, è stato emanato il **D.Lgs. n. 236/2003**[3](c.d. "professionale 2"), recante talune modifiche e correzioni al **D.Lgs. n. 215/2001**, principalmente concernenti lo stato giuridico del personale militare.

Con il decreto in questione si è intervenuto sul collocamento in ausiliaria del personale militare in eccedenza, sono state disciplinate le modalità di sospensione dell'attività dei consigli di leva, in conseguenza della abolizione della chiamata al servizio di leva per i nati successivamente all'anno 1985, e si è disposta la continuazione, da parte dei Comuni e delle Autorità diplomatiche e consolari, delle attività di formazione e aggiornamento delle liste di leva, anche successivamente alla formazione delle liste della classe 1985, per l'eventualità del ripristino della leva obbligatoria nei casi previsti dalla **legge n. 331/2000**. E' stato disciplinato l'impiego in incarichi compatibili dei volontari di truppa in ferma volontaria o in rafferma risultanti permanentemente non idonei in seguito a ferite o lesioni riportate in servizio, in attesa della definizione del giudizio sulla eventuale dipendenza da causa di servizio. Si è completata la disciplina relativa ai concorsi per l'immissione nel servizio permanente dei volontari di truppa, per offrire un possibile sbocco professionale a categorie di militari altrimenti escluse. In materia di ufficiali in ferma prefissata, si è disposta: maggiore durata del periodo di ferma; integrazione dei requisiti per il reclutamento; disciplina delle riserve dei posti nei concorsi; possibilità di domandare la cessazione anticipata dal servizio a decorrere dal 18° mese. Sono state quindi previste riserve di posti a favore di tali ufficiali nei concorsi per il reclutamento nell'Arma dei carabinieri, e a favore di questi e degli ufficiali di complemento in ferma biennale nei concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni. Infine sono state abrogate le disposizioni che determinavano preclusioni al reclutamento o al mantenimento in servizio del personale militare connesse con il matrimonio.

La sospensione anticipata della leva obbligatoria e l'istituzione dei volontari di truppa in ferma prefissata

Nel corso della XIV Legislatura è maturata la volontà di imprimere un'accelerazione al processo di professionalizzazione delle Forze armate, anticipando la data di sospensione della leva obbligatoria.

Originariamente, infatti, l'**articolo 7, comma 1, del D.Lgs.n. 215/2001**, prevedeva che il servizio obbligatorio di leva fosse sospeso a decorrere dal **1° gennaio 2007**. Tale disposizione è stata successivamente modificata dall'**articolo 2 della legge n. 226/2004** (c.d. "professionale 3") che ha disposto la sospensione delle chiamate per lo svolgimento del

servizio di leva a decorrere dal 1° gennaio 2005.

La precisazione che ad essere sospese erano le chiamate a svolgere la leva, ma non lo svolgimento della stessa da parte dei soggetti già chiamati, era dettata dal timore di pericolosi vuoti d'organico che avrebbero potuto incidere negativamente sull'efficienza operativa dello strumento militare. Pertanto si era previsto che nel corso del 2005 fosse contestualmente in servizio sia il personale volontario sia quello di leva che stesse completando il servizio obbligatorio.

Con tale provvedimento si è voluto rispondere alla necessità sempre più avvertita di assicurare alti livelli di specializzazione ed efficienza delle Forze armate, che ha portato alla decisione di accelerare i tempi di realizzazione del nuovo modello professionale. La legge citata, quindi, ha introdotto le opportune disposizioni normative per consentire la sostituzione del personale di leva con nuovo personale militare, evitando pericolosi vuoti di organico.

Sono state, quindi, istituite, a partire dal 1° gennaio 2005, per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica, le nuove categorie dei volontari in ferma prefissata di un anno e dei volontari in ferma prefissata quadriennale e sono state conseguentemente abrogate le figure del volontario in ferma breve (VFB) e del volontario in ferma annuale (VFA).

Altro elemento fondamentale è stato l'introduzione del cosiddetto patentino, ovvero della riserva totale fino al 2020 dei posti a concorso per tutte le forze di polizia per i VFP1 in servizio o già in congedo.

La figura del volontario in ferma prefissata rientra nei principi e criteri direttivi della delega contenuta nell'**articolo 3 della citata legge n. 331/2000**, recante norme per l'istituzione del servizio militare professionale. La legge faceva riferimento a periodi di ferma prefissata di uno e di cinque anni. La delega era stata attuata con il **D. Lgs. n. 215/2001**, che, al titolo IV, recava, tra l'altro, disposizioni riguardanti i volontari di truppa in ferma prefissata di cinque anni e in rafferma, le licenze, i premissi e la licenza straordinaria di detti volontari.

L'**articolo 22** della legge ha, inoltre, conferito al Governo la delega a adottare, entro un anno dalla data d'entrata in vigore, uno o più decreti legislativi, recanti disposizioni correttive e integrative del citato **D.Lgs. n. 215/2001**, per armonizzarne e coordinarne le disposizioni a quanto previsto dalla medesima **legge n. 226/2004**, nel rispetto del principio di invarianza della spesa.

Nell'esercizio della delega il Governo doveva attenersi ai seguenti **principi e criteri direttivi**:

a) prevedere l'adeguamento delle disposizioni del **decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215**, e successive modificazioni, in relazione al termine di sospensione del servizio di leva stabilito dall'articolo 1 della presente legge e alle categorie di volontari in ferma prefissata disciplinate dai capi II e III;

b) prevedere le disposizioni in materia di stato giuridico relative alle categorie di volontari in ferma prefissata istituite dalla presente legge, adeguando quelle relative ai volontari in ferma prefissata quadriennale raffermati con le disposizioni previste per il paritetico personale in ferma volontaria di cui all'**articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 1° febbraio 1989, n. 53**;

c) prevedere l'abrogazione espressa delle disposizioni in contrasto con le disposizioni della presente legge.

In attuazione della delega è stato emanato il **D.Lgs. n. 197/2005**. Il provvedimento, novellando il

D.Lgs n. 215/2001, ha definito la figura e lo status dei volontari in ferma prefissata; disciplinato i volontari in ferma prefissata in servizio, regolandone l'impiego, la libera uscita, i permessi speciali, i giorni festivi, la licenza ordinaria e straordinaria, l'aggiornamento culturale, gli interventi di tutela e sostegno della maternità e paternità; ha regolamentato l'impiego dei volontari che hanno perso la specifica idoneità fisio-psico-attitudinale richiesta per il reclutamento, in seguito a ferite o lesioni riportate in servizio, pur mantenendo l'idoneità al servizio militare incondizionato; ha regolato la sospensione precauzionale dal servizio ed il collocamento in congedo degli appartenenti alle citate categorie ed istituisce i ruoli d'onore, riservati ai volontari in ferma prefissata riconosciuti permanentemente non idonei al servizio militare a causa di particolari mutilazioni o invalidità.

Approfondimento: Le Forze di completamento volontarie e la riserva selezionata delle Forze armate in Italia

Con la trasformazione dello strumento militare in professionale sono state create le Forze di Completamento delle Forze armate costituite su base volontaria dal personale in congedo delle varie categorie (Ufficiali, Sottufficiali, militari di truppa) che ha manifestato la propria disponibilità al richiamo in servizio nel caso in cui sia necessario fronteggiare particolari esigenze operative/addestrative.

In particolare, possono entrare a far parte delle “Forze di Completamento” i citati militari in congedo delle Forze armate che all'atto della cessazione dal servizio, oppure in tempi successivi, abbiano reso una “Dichiarazione di disponibilità” (da cui è peraltro possibile recedere in ogni momento).

Tale dichiarazione di disponibilità comporta l'inserimento in un apposito elenco dal quale vengono selezionati, in relazione alle esigenze funzionali e numeriche delle singole Forze armate e compatibilmente con le risorse assegnate, le figure di interesse utili per ripianare le carenze che si possono venire a creare nell'organico delle Forze armate.

Da un punto di vista normativo la legittimità giuridica per il richiamo in servizio del personale appartenente alle Forze di completamento è assicurata:

- per la categoria Ufficiali dal combinato disposto dell'**articolo 987** del Codice dell'ordinamento militare ([Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66](#)) e del **Decreto del Ministro della Difesa del 15 novembre 2004**;
- per le categorie Sottufficiali e Truppa dal combinato disposto dell'**articolo 988** del Codice dell'ordinamento militare e del **Decreto del Ministro della Difesa del 18 aprile 2006**.

Per quanto riguarda il periodo di durata, salvo espressa deroga, il periodo di richiamo non potrà superare complessivamente i 180 giorni nell'anno. Non è prevista alcuna modalità di transito dalle Forze di completamento volontarie al servizio permanente se non per concorso pubblico nazionale.

I militari in congedo per essere inseriti nel bacino delle Forze di completamento volontarie: non devono aver superato i limiti di età previsti dalle disposizioni di legge; non devono essere stati congedati da oltre 5 anni, salvo deroghe; devono essere in possesso dei requisiti specificati dai sopracitati D.M.

Nell'ambito delle Forze di completamento volontarie (Ufficiali, Sottufficiali e militari di truppa), al fine di disporre di un bacino di personale – uomini e donne – in possesso di particolari professionalità d'interesse per le esigenze operative dell'Esercito Italiano, della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare, non compiutamente disponibili nell'ambito delle stesse Forze armate, è stato predisposto, per la sola categoria degli Ufficiali, il progetto della “**Riserva Selezionata**”.

Gli Ufficiali della Riserva selezionata sono impiegati sia sul territorio nazionale, sia in teatro operativo, principalmente per attività di cooperazione civile-militare (CIMIC) nell'ambito delle operazioni di peacekeeping e di consulenza presso gli Alti comandi. I loro principali campi di impiego sono: la pubblica informazione, la comunicazione operativa, la cooperazione civile-militare. Trattandosi di specialisti funzionali anche se non è previsto un impiego diretto di questo personale in contesti specificamente di combattimento, il coinvolgimento in situazioni di questo genere è possibile.

La **Riserva Selezionata** è costituita da un bacino di personale, composto da uomini e donne in possesso di particolari professionalità di interesse per le Forze Armate, non compiutamente disponibili nell'ambito delle stesse.

Fanno parte della Riserva Selezionata:

- **Ufficiali di complemento in congedo** delle Armi e dei Corpi già in possesso di particolari professionalità al momento dello svolgimento del servizio attivo (per esempio: medici, ingegneri, etc.) oppure che abbiano acquisito specifiche professionalità successivamente.
- **professionisti provenienti dalla vita civile.**

Gli Ufficiali di complemento per poter essere inseriti nel bacino della Riserva Selezionata **devono essere in possesso di una delle seguenti lauree** (laurea magistrale, specialistica o del vecchio ordinamento universitario) e, ove previsto dalle norme vigenti, della relativa abilitazione all'esercizio della professione ed iscrizione all'albo professionale:

- medicina e chirurgia (con particolare importanza per chirurgia d'urgenza, anestesia e rianimazione); Farmacia;
- ingegneria (trasporti, telecomunicazioni, elettronica, meccanica, costruzioni navali, costruzioni aerospaziali, idraulica);
- giurisprudenza (principalmente esperti in diritto internazionale, diritto pubblico comparato e diritto militare);
- scienze politiche e scienze strategiche (principalmente esperti in relazioni internazionali, diplomazia, scienze strategiche);
- economia (esperti in industria, commercio, amministrazione pubblica, bilancio);
- sociologia (esperti in questioni sociali, etniche, storiche)
- lingue e letterature straniere (in qualità di interpreti militari);
- architettura, beni culturali, storia, filosofia, lettere (principalmente per attività di tutela dei beni culturali)
- Chimica Pura; Chimica Industriale;
- Fisica; Matematica e Fisica.
- informatica ed equivalente;
- scienze agrarie;
- iscrizione all'albo dei giornalisti professionisti (esclusi quindi i pubblicisti)
- scienze della comunicazione
- psicologia

Le Forze Armate si riservano la facoltà – nel pieno rispetto di quanto previsto dalla normativa in vigore - di prendere in considerazione anche altre professionalità che possono trovare utile impiego in Forza Armata. Inoltre, in questa stessa ottica, possono essere ritenuti di interesse gli Ufficiali che, pur non laureati, siano profondi ed accertati conoscitori di lingue straniere rare, giornalisti iscritti all'albo dei professionisti.

I professionisti – uomini e donne – **provenienti dalla vita civile**, che siano in possesso dei requisiti previsti e siano disponibili ad eventuali richiami in servizio a tempo determinato per l'impiego sul territorio nazionale e all'estero, possono presentare istanza di adesione al bacino della Riserva Selezionata, previa nomina ad Ufficiale di complemento ai sensi dell'art. 674 del Codice dell'ordinamento militare (che riporta il contenuto dell'articolo 4 del R.D. n. 819 del 1932 – cosiddetta "**legge Marconi**" – ora abrogato dallo stesso Codice).

A questi ultimi viene conferita senza concorso – previa sottoscrizione della disponibilità ad

essere richiamati alle armi sul territorio nazionale ovvero all'estero – la nomina ad Ufficiale di complemento.

Tale nomina costituisce un provvedimento di “natura eccezionale” che può essere adottato nei confronti di “cittadini italiani in possesso di spiccata professionalità che diano ampio affidamento di prestare opera proficua nelle Forze Armate”.

Il provvedimento è rivolto a personale in possesso – oltre che delle professionalità e dei requisiti specificati – anche di un ampio e consolidato background di esperienze lavorative e di una maturità professionale coerenti con il titolo di studio posseduto. L'impiego è previsto in qualità di “specialista funzionale” nell'ambito di settori tecnici attinenti alla professionalità posseduta.

I professionisti che risulteranno in possesso di competenze potenzialmente d'interesse, saranno inseriti in un'apposita banca dati e saranno avviati all'iter valutativo per l'eventuale nomina ad Ufficiale. L'iter selettivo per la nomina ad Ufficiale di complemento, ai sensi dell'art. 674, prevede:

- una prima valutazione del curriculum sulla base delle esigenze di impiego ritenute prioritarie e della consistenza del bacino di personale già disponibile;
- una verifica del possesso dei requisiti di legge e ad un approfondito esame delle competenze dei candidati;
- il conseguimento dell'idoneità sanitaria al servizio militare quale Ufficiale.

Gli idonei svolgono in tempi successivi uno “stage capacitivo” volto a valutare gli aspetti motivazionali e comportamentali connessi con la peculiarità dei prevedibili impieghi.

I risultati conseguiti dagli aspiranti vengono valutati da un apposito Collegio decisionale e gli atti prodotti dal Collegio vengono inviati alla Direzione Generale per il Personale Militare del Ministero della Difesa per il successivo esame della Commissione Ordinaria di Avanzamento. I soggetti ritenuti idonei sono nominati Ufficiali dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministero della Difesa.

La formazione degli aspiranti Ufficiali riservisti è effettuata presso gli Istituti di formazione superiori delle Forze Armate:

- Scuola d'Applicazione e Istituto di Studi Militari di Torino per gli allievi dell'Esercito Italiano
- Accademia Navale di Livorno per gli allievi della Marina Militare
- Istituto di Studi Aeronautici di Firenze per gli allievi dell'Aeronautica Militare

Le discipline studiate durante il periodo di formazione sono principalmente:

- Norme sulla disciplina militare, regolamenti militari, diritto internazionale e di guerra
- Addestramento Individuale al Combattimento (A.I.C.)
- Utilizzo dell'arma individuale
- Tecniche di primo soccorso e igiene personale
- Metodi di orientamento e movimento sul campo di battaglia
- Cooperazione civile-militare

Il personale appartenente al bacino della Riserva Selezionata **può essere impiegato** in qualità di “Specialista Funzionale” per un periodo variabile in funzione delle esigenze, comunque non superiore a 180 giorni nell’anno. L’impiego è previsto nell’ambito:

- dei “*crises establishment*” delle Unità impiegate “fuori area”;
- di Enti, Distaccamenti e Reparti per attività di studio ovvero addestrative, operative e logistiche sul territorio nazionale;
- della cooperazione civile – militare (CIMIC);
- delle Comunicazioni Operative;
- dell’Organizzazione Sanitaria di F.A. sia nell’ambito dei contingenti impiegati all’estero sia sul territorio nazionale;

Le Forze Armate ricorrono al personale della Riserva Selezionata nei casi in cui non sia possibile soddisfare le esigenze di impiego con Ufficiali in servizio permanente.

Siria

Il Parlamento, in costante raccordo con il Governo, segue sin dalle sue prime manifestazioni la crisi politica che ha investito anzitutto la Tunisia, e successivamente l'Egitto, la Libia e la Siria. Con riferimento alla grave crisi siriana, il decreto-legge n. 58 del 2012 ha disciplinato la partecipazione di un nucleo di militari italiani non armati alla missione di osservatori internazionali prevista dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU n. 2043 del 21 aprile 2012, mentre il successivo decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227 ha finanziato iniziative di cooperazione in favore, tra l'altro, della Siria e dei Paesi ad essa limitrofi.

Origini e sviluppi della crisi siriana

La crisi siriana, tuttora in corso e della quale non si intravedono facilmente soluzioni praticabili, iniziava alla **metà di marzo 2011**, anch'essa sull'onda dei cambiamenti già avvenuti in **Tunisia ed Egitto**. La repressione del regime, subito avviata contestualmente ad iniziative di facciata o promesse di apertura, si mostrava spietata ed efficace, ma destava quasi immediate **reazioni internazionali**, con gli Stati Uniti e soprattutto l'Unione europea in prima fila – Bruxelles approvava l'embargo sugli armamenti nei confronti di Damasco, e congelava la firma dell'Accordo di associazione UE-Siria. D'altra parte, la Siria trovava solidi alleati nella Cina e soprattutto nella Russia, il che bloccava ogni iniziativa in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, che comunque il 3 agosto si pronunciava con una semplice Dichiarazione presidenziale contro le violazioni dei diritti umani in corso in Siria.

La situazione siriana provocava intanto le **prime difficili iniziative di aggregazione delle opposizioni**, tuttavia nettamente divise tra chi operava nel paese e quanti si trovavano all'estero. Iniziava anche un **flusso di profughi nei paesi vicini**, e soprattutto in Turchia. A partire da **agosto** emergeva in modo sempre più irreversibile la sfiducia di larga parte della Comunità internazionale nei confronti di Assad, e nel mese successivo gli scontri vedevano la partecipazione di nuclei di disertori dalle forze armate siriane. Il **5 ottobre un progetto di risoluzione presentato da alcuni Stati europei veniva bloccato in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU dal veto russo e cinese**, ma anche dall'astensione significativa di paesi come India, Brasile, Sudafrica e Libano.

In questo contesto assumeva importanza **l'iniziativa della Lega araba**, che dopo difficilissime trattative, e nel proseguire degli scontri sul terreno siriano, dopo essersi spinta a sospendere la Siria dall'Organizzazione riusciva finalmente ad imporre a **Damasco (19 dicembre 2011) l'accettazione di una missione di circa 500 osservatori arabi sul proprio territorio**. Tuttavia, l'iniziativa araba già un mese dopo si mostrava del tutto incapace di frenare le violenze in corso nel paese soprattutto da parte delle forze governative, tanto che l'Arabia Saudita annunciava il ritiro dei propri osservatori ed emergeva progressivamente anche da parte dei paesi arabi il disegno di portare la questione siriana al Palazzo di Vetro. Soprattutto la riunione del **12 febbraio 2012** della Lega araba al Cairo segnava il punto di svolta: gli Stati arabi concordavano in quella sede la richiesta alle **Nazioni Unite di promuovere una forza di pace congiunta con la Lega araba**, nonché l'incriminazione secondo il diritto internazionale dei responsabili dei massacri in corso. La Lega araba apriva pure con chiarezza al fronte degli oppositori al regime di Assad.

Mentre emergevano concreti segnali della possibilità di infiltrazione di elementi del terrorismo internazionale per sfruttare l'instabilità della Siria, le Nazioni Unite e la Lega Araba giungevano infine ad incaricare l'ex **Segretario dell'ONU Kofi Annan di un'iniziativa diplomatica** a tutto campo per far fronte alla questione siriana. Il **21 marzo il Consiglio di sicurezza dell'ONU** approvava una Dichiarazione, stavolta con l'appoggio di Russia e Cina,

nella quale si chiedeva a Damasco di attuare prontamente le proposte di Kofi Annan, a partire dal ritiro delle forze militari dalle città e dal rilascio di tutti coloro che fossero stati arbitrariamente arrestati. L'attuazione del piano Annan effettivamente iniziava il 12 aprile con una temporanea cessazione delle ostilità, e nel nuovo clima due giorni dopo il Consiglio di sicurezza approvava **la risoluzione n. 2042**, che prevedeva l'invio di una missione esplorativa di non più di 30 osservatori militari disarmati in Siria per il monitoraggio del rispetto del cessate il fuoco. Mentre vi erano già i primi segnali di cedimento della tregua, il 21 aprile il CdS approvava **una seconda risoluzione, la n. 2043**, per l'invio di un **contingente di non più di 300 osservatori militari** disarmati, accompagnati da una componente civile. Anche questa missione avrebbe dovuto monitorare il rispetto del cessate il fuoco, con un mandato iniziale di 90 giorni.

I massacri tuttavia continuavano, mentre le opposizioni non si mostravano all'altezza della situazione, continuando nelle loro endemiche divisioni – espressione probabilmente dell'estrema **frammentazione etnica e confessionale del paese**. In tal modo **il ruolo della missione ONU scemava progressivamente**, e gli osservatori si ritiravano il 16 giugno nelle loro caserme. L'abbattimento di un **jet militare turco** apriva intanto un altro fronte di tensione per la Siria, mentre un altro fallimento si registrava con la **Conferenza internazionale di Ginevra del 30 giugno**. Così, nell'ambito di un progressivo stallo della diplomazia, gli scontri sul terreno assumevano sempre più il profilo di veri e propri combattimenti militari, superando il precedente schema della repressione nei confronti di cittadini inermi. Per di più, gli scontri si avvicinavano sempre più **al cuore della capitale**, fino a che il 18 luglio un attentato alla sede della sicurezza nazionale provocava la morte del ministro della difesa e di due alti funzionari impegnati a dirigere le attività repressive. In questo contesto perdeva ogni significato il prolungamento di 30 giorni della missione ONU, e, mentre i combattimenti si estendevano massicciamente anche ad **Aleppo**, seconda città della Siria, il **2 agosto Kofi Annan gettava la spugna**, constatando le insuperabili divisioni nella Comunità internazionale – persino **l'Assemblea generale dell'ONU giungeva a deplorare irrisolvemente lo stallo in seno al Consiglio di sicurezza**. Emergeva frattanto che anche da parte delle opposizioni, seppure in misura minore, si commettevano atrocità nell'ambito dello scontro sempre più esteso. **Il Consiglio di sicurezza il 16 agosto poneva fine alla missione di osservatori, nominando Lakhdar Brahimi al posto di Kofi Annan**.

Sono così cresciuti **i rischi di un'estensione regionale del conflitto siriano**: resi acuti dal lancio di alcuni proiettili di artiglieria sul territorio turco e nel Golan occupato da Israele e con il sequestro, da parte di Ankara, di un velivolo proveniente da Mosca, sospettato di trasportare armi per le forze del regime siriano. Sempre Ankara si poneva al centro della tensione con la richiesta alla NATO di missili "Patriots" per la difesa dei propri confini con la Siria.

Per quanto riguarda le opposizioni, nel **novembre 2012** queste sembrano aver trovato un punto di sintesi dando vita alla **Coalizione nazionale**, subito ampiamente riconosciuta nel mondo arabo, come anche dalla **Turchia, dalla Francia, dall'Italia e dal Regno Unito** – solo il 12 dicembre è venuto il riconoscimento da parte degli USA, che intanto hanno più volte ammonito la Siria a non tentare di dispiegare armamenti chimici né all'interno né sui confini, pena una reazione durissima (anche Israele comprensibilmente segue la questione con particolare apprensione).

All'inizio del 2013 l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani stimava ormai a circa **60.000 le vittime del conflitto siriano**, con **due milioni di sfollati interni e mezzo milione di profughi nei paesi vicini**.

Gli interventi legislativi

Sul piano degli interventi legislativi connessi alla crisi siriana, si segnalano le disposizioni del **decreto-legge 15 maggio 2012, n. 58** riguardanti la **partecipazione di militari italiani non armati in qualità di osservatori internazionali** incaricati dell'attuazione del Piano Annan in Siria, nell'ambito della missione delle Nazioni Unite, denominata **UNSMIS**, prevista dalla risoluzione 2043 del Consiglio di sicurezza.

Successivamente, **l'art. 5, comma 2 del decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227** ha finanziato iniziative di cooperazione in favore, tra l'altro, della Siria e dei Paesi ad essa limitrofi, iniziative volte ad assicurare **il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati**, nonché il sostegno alla ricostruzione civile.

L'attività non legislativa

Nella riunione delle Commissioni Esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato del **22 giugno 2011**, il **Ministro Frattini** riferiva in ordine all'imminente Consiglio europeo del 23-24 giugno, fornendo anche precisi ragguagli, tra l'altro, sulla **situazione siriana**; il Ministro, assieme al suo collega della Difesa, tornava a toccare i temi del conflitto siriano nella seduta congiunta delle Commissioni Esteri e Difesa dei due rami del Parlamento del **13 luglio 2011**, dedicata a comunicazioni del Governo sugli sviluppi relativi alle missioni internazionali cui l'Italia partecipa.

La situazione della Siria veniva inoltre affrontata con atti parlamentari d'indirizzo : infatti l' **11** e il **27 luglio 2011** l'Assemblea della Camera ha discusso e votato **mozioni sulle iniziative relative alla crisi siriana**. I due documenti approvati impegnano il Governo italiano, anche con opportuni passi nelle sedi internazionali, ad esercitare le dovute pressioni sulla Siria perché desista dalle violenze contro la popolazione che protesta, e a monitorare gli sviluppi regionali nel delicatissimo scacchiere mediorientale.

Nella seduta del **2 agosto 2011**, poi, il Governo ha reso **un'informativa urgente alla Camera sui recenti sviluppi della situazione in Siria**. Successivamente, la difficile situazione del paese arabo è stata oggetto dell'**audizione dell'attivista per i diritti umani Shady Hamadi**, svoltasi il **21 dicembre 2011** nell'ambito dell'indagine conoscitiva su diritti umani e democrazia dell'apposito Comitato permanente della Commissione Esteri della Camera.

Il Ministro degli Affari esteri Giulio Terzi, di fresca nomina, aveva peraltro riferito alle Commissioni Esteri riunite della Camera e del Senato (seduta del **30 novembre 2011**) in ordine alle linee programmatiche del suo Dicastero: il Ministro aveva, tra l'altro, definito il regime siriano come ormai privo di ogni legittimità, appoggiando le iniziative internazionali ed europee per un **inasprimento dei regimi sanzionatori nei confronti di Damasco**.

Nella seduta del **9 maggio 2012** delle Commissioni riunite Esteri e Difesa si sono poi svolte comunicazioni del Governo, nell'ambito dei tentativi di attuazione del piano di Kofi Annan, sull'**invio in Siria di personale militare non armato, in qualità di osservatori**, in attuazione delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU nn. 2042 e 2043 del 14 e 21 aprile 2012. Il rappresentante dell'Esecutivo, dopo aver ripercorso le tappe della crisi siriana e degli sforzi della Comunità internazionale per porvi termine; sottolineava l'urgenza umanitaria della situazione siriana, che riveste oltretutto per l'Italia un decisivo interesse geopolitico – senza dimenticare i possibili effetti negativi di essa sulla presenza del nostro contingente nella missione UNIFIL in Libano. **Il Consiglio dei ministri deliberava pertanto la partecipazione italiana alla missione di osservatori delle Nazioni Unite, mettendo a**

disposizione 17 nominativi, tra i quali il Dipartimento per le operazioni di *peace-keeping* dell'ONU ne designava in un primo momento 5.

Il **6 giugno 2012** il Ministro degli Esteri Giulio Terzi ha aggiornato il Parlamento, nella seduta delle Commissioni Esteri riunite di Camera e Senato, sull'**evoluzione della situazione siriana** e sugli altri scenari di crisi della regione mediterranea.

La Siria è così venuta sempre più in primo piano nell'attività di indirizzo del Parlamento: nella seduta del **25 luglio 2012** le Commissioni Esteri riunite dei due rami del Parlamento hanno svolto l'audizione del Ministro degli affari esteri, Giulio Terzi di Sant'Agata, sui recenti sviluppi della situazione in Siria nel quadro regionale. In precedenza, il **18 giugno 2012**, l'**Assemblea della Camera aveva avviato la discussione dimozioni** di iniziativa degli Onn.li Di Pietro e Cicchitto – rispettivamente la n. **1-00975** e la n. **1-00986**, dedicate alle iniziative in ambito internazionale e comunitario in relazione alla situazione in Siria. Il **19 giugno**, d'altra parte, la Commissione Affari esteri ha discusso e approvato la risoluzione n. **7-00852** dell'On. Pistelli sulle responsabilità del Presidente Assad per le violazioni dei diritti umani nella crisi in atto in Siria: la risoluzione impegna il Governo ad attivare le procedure per la **revoca dell'onorificenza** – quella dell'ordine al merito della Repubblica italiana - **concessa nel 2010 al Presidente siriano** in occasione di una sua visita ufficiale. L'onorificenza veniva poi effettivamente revocata, come da comunicato del **Segretariato generale della Presidenza della Repubblica del 31 ottobre 2012**.

La crisi siriana è stata da ultimo trattata nella seduta del **18 dicembre 2012** delle Commissioni riunite Esteri, Bilancio e Politiche dell'Unione europea della Camera ed Esteri e Politiche dell'Unione europea del Senato, in occasione delle comunicazioni del Governo sugli esiti del Consiglio europeo del 13 e 14 dicembre 2012.

Approfondimenti

- [Cronologia della crisi in Siria](#)
- [La situazione dei cristiani, le violazioni dei diritti umani e il quadro dei profughi e rifugiati in Siria](#)

Dossier pubblicati

- [Partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite in Siria - D.L. 58/2012 - A.C. 5287 \(19/06/2012\)](#)
- [Partecipazione italiana alla missione di osservatori militari delle Nazioni Unite in Siria - D.L. 58/2012 - A.C. 5287 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(19/06/2012\)](#)
- [Recenti sviluppi della crisi siriana \(settembre 2011 - marzo 2012\) \(20/03/2012\)](#)
- [Ultimi sviluppi della crisi siriana \(18/06/2012\)](#)
- [La crisi del sistema siriano ' Schede di lettura, interpretazioni ed analisi \(02/08/2011\)](#)

Documenti e risorse web

- [Approfondimenti n. 54 - Percezioni nel mondo arabo della crisi siriana e della questione palestinese \(31 maggio 2012\)](#)
- [Note n. 35 - Il ruolo delle minoranze nella crisi siriana \(30 aprile 2012\)](#)
- [Note n. 39 - La crisi siriana: recenti sviluppi \(17 settembre 2012\)](#)
- [Russia e Stati Uniti di fronte alla crisi siriana \(30 luglio 2012\)](#)

Approfondimento: Cronologia della crisi in Siria

L'inizio della rivolta siriana

Dopo cinque giorni, le manifestazioni in corso a **Daraa** venivano represses duramente dalle forze dell'ordine il **23 marzo 2011**: fonti ospedaliere riportavano il dato di 37 morti, mentre per gli organizzatori delle manifestazioni il bilancio sarebbe stato più grave, **con circa 100 morti**. Il **24 marzo** il **consigliere del presidente Assad Bhutayana Shaaban** annunciava **l'avvio di un processo di riforme**, attraverso la convocazione di un **Alto comitato di studio** incaricato di predisporre **l'abrogazione dello stato di emergenza in vigore ininterrottamente dal 1963**, e di elaborare una legge sui partiti, per superare il monopolio del partito *Baath*. Veniva inoltre annunciato l'aumento del 30% degli stipendi dei pubblici dipendenti, unitamente all'introduzione di misure anti-corruzione. Tuttavia, il **25 e 26 marzo** nuove manifestazioni venivano promosse dall'opposizione a Daraa ed a Latakia, città di origine della famiglia Assad, accompagnate da nuovi scontri. Il regime annunciava contestualmente il rilascio di prigionieri politici detenuti nelle carceri siriane. Il **27 marzo** il consigliere Bhutayana Shaaban annunciava la decisione della revoca dello stato di emergenza, da sostituire con una nuova legislazione antiterrorismo, nonché la prossima costituzione di una nuova compagine governativa. Nelle **giornate successive al 24 marzo** quella siriana emergeva a tutto tondo come ulteriore situazione di consistente instabilità politica nel quadro dei paesi arabi in fermento. Una prima valutazione dei fatti indicava nelle proteste scoppiate anche in Siria una combinazione tra le richieste di maggiori libertà civili e politiche avanzate dagli storici dissidenti del regime, la cui influenza era però limitata, e circoscritta alle aree urbane, e l'insoddisfazione di alcuni clan tribali (quali quello degli **Abizaid**) assai influenti nelle aree rurali, insoddisfazione legata a fattori politici locali e a presunti episodi di corruzione. Questi fattori si inserivano nel delicato equilibrio siriano che vedeva il controllo del governo – sia pure su basi laiche e attraverso l'ideologia nazionalista panaraba del Baath – da parte della famiglia Assad, appartenente alla setta di derivazione sciita degli Alawiti, in un paese a maggioranza sunnita. **L'atteso discorso del 30 marzo del presidente Bashar al Assad** veniva preceduto il giorno prima da segnali contraddittori: infatti, a fronte di una vasta mobilitazione pro-governativa, che attivisti di opposizione non hanno mancato di qualificare come forzata, vi sono state per la prima volta in mezzo secolo le dimissioni di un **governo siriano sotto la spinta delle proteste popolari**. Occorre peraltro ricordare che nel particolare sistema autoritario di governo che caratterizza **il regime siriano la sostanza del potere si concentra, assai più che nel governo e del Parlamento, o anche nei vertici del partito Baath, nella ristretta cerchia alawita che occupa i vertici dei servizi di sicurezza e dell'élite militare**: pertanto, le dimissioni di un governo non hanno carattere tale da porre in pericolo la sopravvivenza del regime, che ha altrove le sue roccaforti. Ciò è stato puntualmente confermato il 30 marzo dal discorso di Assad, che infatti è sembrato rivolgersi, molto più che alla popolazione, alla ristretta cerchia delle forze di sicurezza del regime. Il presidente siriano, il cui discorso ha subito provocato rinnovate proteste a Daraa ed a Latakia, lungi dall'annunciare l'abrogazione dello stato d'emergenza vigente in Siria da ormai 48 anni, è tornato a toccare il tasto del complotto internazionale contro il paese.

Assad ha anche rivendicato fedeltà alle promesse riformistiche formulate nel 2000, le quali tuttavia non sarebbero state attuate per via della situazione regionale di grande instabilità e, da ultimo, per i quattro anni di siccità nei quali il paese si è dibattuto. Ciò che il presidente ha ribadito con forza è stata **la necessità di preservare la stabilità del paese**, e per tale obiettivo non ha mancato di minacciare apertamente le opposizioni. Il discorso di Assad ha

destato **le critiche del Dipartimento di Stato USA**, che si è detto profondamente deluso dell'intervento del leader siriano.

Dopo la delusione suscitata nell'opinione pubblica dal discorso del 30 marzo del presidente Assad, il governo è sembrato muoversi in direzione di concessioni anche importanti a gruppi religiosi o territoriali del paese, quali i sunniti e i curdi. Ciononostante la situazione della Siria si confermava quella più agitata nell'area medio-orientale. Il **14 aprile veniva annunciata la formazione del nuovo governo**, unitamente alla liberazione di centinaia di prigionieri politici arrestati nelle settimane precedenti: l'abile strategia del regime siriano non ha però ottenuto i risultati sperati: infatti già il 17 aprile vedeva dilagare le proteste in ogni parte del paese, nonostante la spietata repressione messa in atto dalle varie forze di sicurezza pro-regime. Mentre proseguivano le uccisioni indiscriminate di manifestanti da parte delle forze sicurezza del regime di Assad, vi erano segnali del tutto opposti di apertura del regime, come quando il **19 aprile veniva annunciata l'approvazione da parte del nuovo governo di tre progetti di legge** che avrebbero dovuto attenuare il rigore del regime di sicurezza nel paese. I progetti riguardavano rispettivamente la concessione del diritto di manifestazione previa autorizzazione del ministero degli interni, l'abolizione della Corte suprema per la sicurezza dello Stato e l'abolizione dello stato d'emergenza in senso proprio, che in Siria è rimasto ininterrottamente in vigore dal marzo 1963. Gli ambienti della dissidenza siriana manifestavano comunque sfiducia nella reale volontà di riforma delle autorità, le quali mantenevano il controllo sulla magistratura, nonché la normativa che conferisce loro l'immunità giudiziaria. **L'abolizione del Tribunale speciale, poi, non eliminava il fatto che vi fossero ancora tremila detenuti politici**, in carcere per condanne da esso pronunciate, e il diritto di manifestazione, com'è chiaro, rimaneva pur sempre subordinato al parere del ministero degli interni, cui si sarebbe dovuto preventivamente comunicare persino il tenore degli slogan che si prevedeva di scandire durante una manifestazione. Il **25 aprile il regime siriano lanciava una massiccia operazione militare contro la protesta**, che non a caso colpiva con particolare forza proprio Daraa, investita addirittura da carri armati, con più di venti vittime. Il 26 aprile, mentre gli **Stati Uniti disponevano il ritiro del personale diplomatico non essenziale e relative famiglie dalla Siria**, a Daraa ha le forze di sicurezza isolavano l'abitazione del mufti che aveva aspramente criticato il governo e presentato le proprie dimissioni.

La prosecuzione della repressione e le prime reazioni internazionali

Il **27 aprile**, con un'azione coordinata, **erano convocati gli ambasciatori di Damasco a Parigi, Roma, Londra, Madrid e Berlino**, per esprimere loro una forte condanna delle violenze e delle repressioni in atto nel paese: nello stesso tempo, la propensione dei paesi europei a imporre sanzioni contro la Siria si mostrava crescente, con particolare riferimento ad **Italia e Francia**, che avevano espresso questo orientamento già nel vertice bilaterale del **26 aprile**.

Il **29 aprile il previsto "venerdì della collera" registrava una nuovamassiccia mobilitazione delle proteste in tutto il paese**, alla quale il regime rispondeva in modo sanguinoso, provocando una sessantina di morti, soprattutto a Daraa: nella stessa giornata **l'Amministrazione statunitense ha imposto sanzioni economiche contro due esponenti del regime siriano**, un fratello e un cugino del presidente Assad, per violazioni dei diritti umani.

Ben più pesanti sono state le sanzioni decise poche ore dopo a seguito di una riunione del Comitato politico e di sicurezza dell'Unione europea - il maggior *partner*

commerciale e donatore nei confronti della Siria. Il 27 si sono accordati per l'applicazione rapida dell'embargo sulla fornitura di armi alla Siria, incluse le attrezzature utilizzabili in azioni di repressione contro i manifestanti. È stata inoltre avviata la procedura per la redazione di un elenco di esponenti politici da sottoporre a misure restrittive, come il divieto di concessione del visto e il congelamento dei beni eventualmente detenuti all'estero.

L'Unione europea ha inoltre reso noto di considerare congelata la procedura relativa all'Accordo di associazione, che dall'ottobre 2009 attendeva la firma, e di essere intenzionata a procedere alla revisione della cooperazione bilaterale con Damasco, che nel periodo 2011-2013 prevedeva per la Siria un contributo europeo di circa 130 milioni di euro. A tali sanzioni si aggiungeva la decisione del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), che sospendeva un progetto quinquennale di aiuti alla Siria.

Nelle successive due settimane proseguiva la repressione, che provocava ancora numerose vittime, attuata in buona parte assediando con mezzi militari diverse città. Il regime di Assad l'11 maggio annunciava inoltre la formazione di una commissione incaricata di redigere una bozza di nuova legge elettorale.

Per quanto concerne l'attività repressiva, una valutazione del 13 maggio da parte dell'Alto commissariato ONU per i diritti umani parlava di circa 850 civili uccisi dall'inizio della repressione, concentratisi in modo particolare il 6 e il 13 maggio, in occasione delle manifestazioni convocate in concomitanza dei venerdì di preghiera. Vi sono state anche più volte segnalazioni di interruzione dei servizi Internet diretti ai telefoni cellulari, che fanno capo in buona parte a una compagnia privata di proprietà di un cugino del presidente Assad. Va ricordato che il 10 maggio erano entrate in vigore le sanzioni dell'Unione europea - che al momento ancora escludevano la figura del presidente Assad - contro tredici alte personalità siriane, cui è stato negato il visto per l'ingresso in territorio europeo e sono stati congelati i beni eventualmente in esso detenuti (tali misure si accompagnavano al già richiamato embargo allo Stato siriano sulla vendita e fornitura di armi o attrezzature utilizzabili contro i dimostranti).

Un'altra conseguenza della situazione critica della Siria era la rinuncia di Damasco a candidarsi per un posto nel Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, presentando una secca sconfitta in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. D'altra parte la Siria trovava nella Federazione russa e nella Cina due validi alleati per impedire in seno al Consiglio di sicurezza l'adozione di qualsiasi sanzione, mentre le autorità di Damasco continuavano a impedire alla delegazione ONU inviata per accertare la situazione di Daraa - sotto assedio dal 25 aprile - di svolgere il proprio compito, negandole l'accesso alla città.

Il 18 maggio vi è stato uno sciopero generale indetto dal fronte del dissenso, mentre il regime, dal canto suo, proseguiva nella strategia di minimizzazione delle proteste e di sostanziale negazione della repressione, parlando invece di martiri delle forze di sicurezza uccisi da terroristi nel corso delle manifestazioni. Per iniziativa soprattutto della Francia e del Regno Unito il Consiglio dei ministri degli affari esteri dell'Unione europea, svoltosi a Bruxelles il 23 maggio, estendeva anche al presidente Assad e ad altri nove suoi collaboratori le sanzioni che avevano già colpito 13 personalità siriane di alto livello, consistenti nella negazione del visto di ingresso nel territorio dell'Unione europea e nel congelamento dei beni eventualmente in esso detenuti.

Il 26 maggio il Vertice G8 di Deauville lanciava un appello a Damasco a porre fine all'uso della forza contro i manifestanti - appello peraltro non firmato da Mosca. Va peraltro segnalata una certa evoluzione delle posizioni russe, poiché il presidente Medvedev

esortava Assad a passare dalle parole ai fatti, ovvero alle promesse riforme. Analogo consiglio veniva alla Siria dalla Turchia, che auspicava un freno alla durezza della repressione e un ingresso degli islamici del governo di Damasco.

Il 31 maggio, mentre l'offensiva nella regione di Homs proseguiva, il regime concedeva quella che definiva un'amnistia generale, nella quale erano ricompresi anche tutti i detenuti politici appartenenti ai Fratelli musulmani - movimento posto fuorilegge da 31 anni – e ad altri partiti e correnti politiche ugualmente messi al bando da decenni (ma non agli appartenenti al Partito comunista del lavoro). Il provvedimento veniva tuttavia giudicato insufficiente e tardivo dai circa 300 oppositori siriani riuniti nella località turca di Antalya dal 31 maggio al 2 giugno. Analogo il giudizio del Dipartimento di Stato americano sul decreto di amnistia firmato da Assad.

Il 1° giugno il presidente Assad emanava un decreto per la formazione di un organismo incaricato del dialogo nazionale, la cui composizione non lasciava tuttavia spazio all'ottimismo, trattandosi di membri diretti del regime o di personalità indipendenti comunque ad esso assai vicine. Diverse voci internazionali si levavano intanto per denunciare i crimini della repressione in atto nel paese: **l'UNICEF riferiva che almeno trentabambini erano stati vittime della repressione nelle ultime dieci settimane**, mentre un numero ben più alto era stato ferito, arrestato o torturato. Human Rights Watch, dal canto suo, pubblicava **il 1° giugno** un rapporto basato su colloqui diretti con vittime o testimoni della repressione attuata dal regime nella regione meridionale di Daraa, da cui era partita la mobilitazione contro il regime: secondo il rapporto si sarebbero toccati livelli inauditi di orrore nella repressione e nelle torture contro i manifestanti.

I tentativi di aggregazione delle opposizioni

Ad Antalya si concludeva intanto la conferenza degli oppositori edissidenti siriani, con l'invito ad Assad a dimettersi immediatamente, affidando la transizione a un direttorio con poteri limitati, come previsto dalla Costituzione in vigore. Gli oppositori hanno dato vita ad **un organismo di coordinamento della mobilitazione** - attribuendo ad esso anche il compito di reperire fondi - composto da appartenenti alla Fratellanza musulmana, ai movimenti laici, ai curdi siriani, ma anche da alawiti, drusi, cristiani e indipendenti.

Il 3 giugno vi è stato il dodicesimo venerdì di proteste in tutto il paese: particolarmente cruento il bilancio nella roccaforte dei sunniti più conservatori, la città di Hama, che si trova tra la capitale e Aleppo, dove vi sarebbero state una cinquantina di vittime. **L'Osservatorio siriano sui diritti dell'uomo** confermava frattanto intanto la notizia della liberazione di oltre 450 detenuti a seguito dell'amnistia annunciata dal regime il 31 maggio.

Verso la confinante provincia turca dell'Hatay cominciarono intanto ad affluire **centinaia di profughi siriani**, alcuni dei quali feriti: il primo ministro turco Erdogan aveva infatti assicurato l'apertura della frontiera per i siriani in cerca di salvezza: **il 14 giugno il numero dei profughi siriani in Turchia raggiungeva quasi la cifra di novemila**.

Va anche ricordato che in Libano erano arrivati dopo **il 15 maggio** circa seimila profughi dalla zona circostante alla città di Tall Kalakh, sottoposta ad assedio e saccheggiata dalle forze governative siriane e da bande di lealisti al regime di Assad. La morsa **sulla città di Jish ash Shughur, vicina al confine turco, si stringeva con sempre maggior forza**, fino a che **il 12 giugno l'escalation** nella città nordoccidentale vedeva l'ingresso delle truppe governative con l'appoggio di carri armati ed elicotteri: conseguentemente, si sono

moltiplicate le file dei fuggiaschi verso il confine turco.

Il Ministro degli esteri britannico Hague esortava il Consiglio di sicurezza dell'ONU ad adottare una risoluzione di chiara condanna della repressione, in ciò concordando con la Germania. Il **Governo italiano**, dal canto suo, chiedeva a quello siriano la cessazione di ogni violenza, nonché di permettere l'accesso alla Croce Rossa per interventi umanitari quanto mai necessari - il Ministro degli esteri Frattini, intervenuto al seminario internazionale sulla libertà religiosa di Fiesole, tornava poi sulla questione il **14 giugno**, anch'egli esortando le Nazioni Unite a una presa di posizione chiara, forte ed ultimativa nei confronti di Damasco.

Per quanto concerne il fronte della protesta, va segnalato che il **13 giugno** per la prima volta i presunti organizzatori della mobilitazione popolare, i **Comitati dicoordinamento locale**, rendevano noto il loro documento programmatico, nel quale si affermava che l'obiettivo era di assicurare, attraverso una transizione pacifica, il cambiamento del sistema politico e la fine del mandato presidenziale di Bashar al Assad, considerato il primo "responsabile politico e legale dei crimini commessi nel Paese".

I Comitati si definivano laici e privi di articolazioni confessionali, etniche o di classe, e chiedevano prima di tutto alle autorità di Damasco "la fine delle uccisioni e delle violenze da parte delle forze di sicurezza, delle milizie" e dei lealisti alawiti armati, il rilascio di tutti i prigionieri politici; la fine della propaganda mediatica contro i manifestanti; l'apertura del Paese alla stampa araba e internazionale'.

Successivamente, si leggeva nel documento, si auspicava l'apertura di una Conferenza nazionale, dalla quale "non saranno esclusi i membri dell'attuale regime", purché in grado di dimostrare di non essersi macchiati di crimini contro il popolo siriano. I Comitati prevedevano "un periodo di transizione di non oltre sei mesi, gestito da personalità civili e militari, durante il quale verrà redatta una nuova Costituzione, che limiterà a quattro anni non rinnovabili il mandato presidenziale. Al termine del periodo transitorio si svolgeranno elezioni libere e indipendenti".

La prosecuzione dell'offensiva della regione nord-occidentale del paese da parte delle forze governative provocava un innalzamento della tensione con la Turchia, che negli ultimi anni era stato invece uno dei paesi più importanti per la politica estera di Damasco: il Primo Ministro Erdogan aveva nei giorni precedenti ripetutamente stigmatizzato le violenze contro i civili siriani che manifestavano contro il regime di Assad, e che li avevano costretti alla fuga in massa in Turchia. Parallelamente alle tensioni con la Turchia la Siria si è trovata in sempre maggiore difficoltà anche nei confronti dell'Unione europea, che il 23 giugno 2011 ha deciso di varare con effetto immediato un terzo pacchetto di sanzioni contro società ed esponenti siriani, includendovi anche tre alti ufficiali dell'Iran, che avrebbero collaborato con il regime di Assad nella violenta repressione delle proteste. Più in generale, cresceva l'isolamento internazionale del regime di Assad, e mentre il governo britannico invitava i connazionali a lasciare immediatamente il paese, il Segretario di Stato USA Hillary Clinton affermava che il presidente siriano non aveva ormai più alcuna possibilità di accreditarsi come riformatore, dopo la gravissima repressione messa in atto negli ultimi tre mesi contro le proteste del paese.

Il **20 giugno** peraltro, dopo due mesi di silenzio, lo stesso Assad teneva un discorso di un'ora trasmesso in diretta tv, con argomentazioni non dissimili da quelle usate in precedenza, tornando a promettere con una certa genericità riforme politiche, ma soprattutto non menzionando affatto gli oltre 1.300 siriani vittime della repressione durante le proteste degli ultimi tre mesi. Le reazioni al discorso di Assad sono state comprensibilmente negative: il Ministro degli esteri italiano ha ravvisato nei toni usati dal presidente siriano forti analogie

con le argomentazioni di Gheddafi quando iniziava la violenta repressione in Libia, mentre il suo omologo transalpino ha condiviso il giudizio di Hillary Clinton sull'irreversibilità del discredito internazionale della figura di Assad. Il 24 giugno decine di migliaia di manifestanti sono tornati nelle strade di tutta la Siria nell'ennesimo venerdì di protesta, mentre in Turchia si allestiva la sesta tendopoli per i profughi siriani, ormai giunti al numero di 12.000 a seguito dell'avanzata delle forze corazzate siriane verso il confine turco. Piccoli gruppi di profughi hanno raggiunto anche il territorio libanese, provenendo dalla regione di Homs.

Il **27 giugno** si è tenuta in un hotel di Damasco una riunione di dissidenti e intellettuali siriani, durante la quale sono emersi diversi approcci alla questione del superamento dell'attuale regime siriano. La riunione ha destato peraltro numerose critiche in patria e all'estero, soprattutto dalle frange più radicali, che rifiutavano ormai ogni prospettiva di dialogo con il regime di Assad, il quale avrebbe tollerato l'incontro dei dissidenti a Damasco allo scopo di riaccreditarsi almeno parzialmente come riformatore, togliendo così mordente anche alla forza della contestazione di piazza.

Il **1° luglio** si è avuto il **sedicesimo venerdì consecutivo di manifestazioni di protesta per le strade di quasi tutta la Siria**, con un particolare fortissimo concentrazione nella città di Hama, dove circa 400.000 manifestanti hanno tra l'altro festeggiato una sorta di vittoria per il ritiro dell'esercito avvenuto all'inizio di giugno. Le speranze dei manifestanti confluiti a Hama sono state amaramente deluse già il 5 luglio, quando dopo 48 ore di inutile resistenza le forze di sicurezza governative e le milizie lealiste hanno nuovamente occupato il centro della città, uccidendo a quanto pare più di dieci dimostranti. In tal modo, il regime siriano dimostrava l'interesse strategico e simbolico della città, da sempre roccaforte della resistenza musulmana sunnita contro il predominio della minoranza alawita cui appartengono lo stesso presidente Assad e gran parte dei membri del suo clan.

Frattanto, mentre il numero dei manifestanti uccisi a Hama raddoppiava, il 6 luglio **Amnesty international** chiedeva ufficialmente all'ONU di dar vita ad un'inchiesta sulla repressione del regime siriano nella città di Tail Kalakh, nei pressi del confine libanese, ove vi sarebbero state le prove di numerosi casi di torture, arresti arbitrari e morti in stato di detenzione. Secondo Amnesty international il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite doveva spingersi a deferire la situazione siriana al procuratore della Corte penale internazionale, in quanto il comportamento del regime di Damasco avrebbe configurato veri e propri crimini contro l'umanità.

Il **nuovo venerdì di protesta dell'8 luglio** ha visto ancora una volta un duro confronto tra i manifestanti in tutta la Siria e le forze di sicurezza, il cui intervento avrebbe provocato almeno 16 vittime. Anche nella città di Hama, nonostante il rinnovato assalto delle forze armate e delle milizie filogovernative, le manifestazioni sono stati imponenti: qui tuttavia il fatto più eclatante era la presenza tra i manifestanti dell'ambasciatore statunitense Robert Ford, il quale si era recato a **Hama** nell'intento dichiarato di stabilire contatti con l'opposizione di piazza e verificare la fondatezza o meno della qualificazione, da parte del regime, dei manifestanti alla stregua di oppositori armati e terroristi. Anche l'ambasciatore francese Chevallier si era recato nella città per testimoniare l'impegno di Parigi a fianco delle vittime della dura repressione.

L'iniziativa dei diplomatici americano e francese provocava una dura reazione delle autorità di Damasco, che hanno accusato soprattutto Washington di voler fomentare un'insurrezione tramite il comportamento del proprio rappresentante in loco, il cui ruolo sarebbe stato appunto dimostrato dalla presenza nella città di Hama. A breve giro di ore manifestanti filogovernativi e milizie lealiste davano l'assalto alle ambasciate di Washington e Parigi a Damasco. Intanto il regime siriano, tra il **10 e l'11 luglio**, tentava di rilanciare il dialogo

nazionale in precedenza prospettato, dando vita a una riunione a Damasco con la partecipazione di membri del partito Baath e di esponenti "indipendenti" della società civile: l'appuntamento è stato tuttavia disertato dalle opposizioni, che hanno ritenuto impossibile l'avvio di ogni dialogo in presenza dell'occupazione militare di molte città del paese e della detenzione di avversari politici e pacifici manifestanti, rispetto ai quali le opposizioni hanno chiesto anche l'apertura di un'inchiesta sulle responsabilità delle violenze e dei crimini nei loro confronti messi in atto.

Il 16 luglio si svolgeva a Istanbul una riunione di oltre 300 dissidentisiriani in esilio, che ha registrato peraltro parecchie dissonanze. Una delle ipotesi più rilevanti emersa nel fronte antiregime è stata quella della possibilità di dar vita a un governo ombra composto in maggioranza da esponenti operanti all'interno del paese e da una minoranza di esponenti degli ambienti dell'esilio. Alcuni dei partecipanti alla riunione hanno anche ipotizzato la messa in atto di momenti di disobbedienza civile contro il regime di Assad, causando danni economici o addirittura una vera e propria paralisi del paese, piuttosto che impegnare uno scontro frontale con le forze di sicurezza che appariva suicida.

Il 25 luglio l'agenzia ufficiale del regime siriano (la Sana) dava notizia dell'approvazione di una legge per un sistema multipartitico controllato, che si inseriva nei tentativi del regime di accreditarsi come riformista, avendo già in precedenza messo fine allo stato di emergenza in vigore dal 1963, e avendo successivamente concesso un'amnistia per centinaia di prigionieri politici, inclusi appartenenti ai Fratelli musulmani, da sempre sono considerati il pericolo numero uno per Assad e la sua élite di potere alawita. Nulla invece sarebbe stato deciso con riferimento all'**articolo 8 della Costituzione** che l'opposizione voleva vedere abrogato, poiché esso sanciva il monopolio politico del Partito Baath al potere.

In ogni modo, il testo della nuova legge prevedeva che per ogni nuovo partito il permesso di costituirsi fosse accordato da un comitato, il quale avrebbe vigilato per non ammettere alla vita politica formazioni costruite su basi religiose o tribali - tale previsione poteva effettivamente costituire una forma di assicurazione per gli USA e l'Europa, ma anche, soprattutto, per Israele, che pur non coltivando sentimenti amichevoli verso il regime di Assad, poteva considerarlo tuttavia come una garanzia rispetto a possibili derive etniche o confessionali della Siria. Va comunque registrata, parallelamente a queste aperture, **una fitta rete di arresti, probabilmente per prevenire ulteriori manifestazioni in occasione dell'imminente inizio del Ramadan**, che avrebbe reso tutto più difficile per il regime, potenziando le capacità di mobilitazione delle opposizioni.

Al proposito, dopo pochi giorni, l'organizzazione non governativa Avaaz asseriva che dall'inizio delle proteste nel paese (metà di marzo) erano scomparse nel nulla circa tremila persone, oltre ai 12.600 arrestati e a più di 1.600 vittime della repressione. Nell'ultima settimana soltanto gli arresti avrebbero riguardato un migliaio di persone. La poca credibilità delle mosse del regime siriano veniva confermata dalla decisione del Qatar, per lunghi anni solido alleato di Damasco, di sospendere le attività della propria ambasciata nella capitale siriana.

L'attenzione internazionale era poi in modo clamoroso nuovamente attratta dalla situazione in Siria **il 31 luglio, quando carri armati dell'esercito entrarono nella città di Hama hanno compiuto un massacro**, provocando un centinaio di morti, mentre altri atti di repressione ne provocavano almeno trenta in altre città. L'azione aggressiva a Hama è stata accompagnata dalla consueta interruzione dell'erogazione di acqua ed elettricità. Ondate di protesta si sono diffondevano immediatamente in tutto il paese, mentre una condanna pressoché unanime dei massacri emergeva a livello internazionale.

Per tutta risposta, il regime siriano non interrompeva la repressione a Hama nemmeno il primo giorno del Ramadan (1° agosto), provocando nella città almeno sei vittime e protraendo i bombardamenti sino a tarda sera. Di fronte all'ostinazione di Assad l'Unione europea imponeva il quarto round di sanzioni contro il regime siriano, portando a 35 i componenti dell'elenco di suoi esponenti colpiti nei loro beni e nei loro spostamenti nel territorio dell'Unione europea.

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite veniva inoltre convocato in seduta straordinaria proprio per una discussione della situazione siriana, ma lo stesso Consiglio era intanto bloccato dalla contrarietà di Cina e Russia ad approvare una risoluzione contro la Siria: alla fine prevaleva la linea del Brasile, quando il 3 agosto il Consiglio di sicurezza approvava una dichiarazione presidenziale non vincolante – anche da questa, peraltro, il Libano ha ritenuto di doversi dissociare.

Nella Dichiarazione il Consiglio di Sicurezza condannava le violazioni diffuse dei diritti umani e l'uso della forza contro i civili da parte delle autorità siriane, chiedendo l'immediata cessazione di ogni violenza. In particolare, pur esortando tutte le parti ad agire con la massima moderazione e ad astenersi da rappresaglie, compresi gli attacchi contro le istituzioni dello Stato, il Consiglio di Sicurezza invitava le autorità siriane a rispettare pienamente i diritti umani e ad adempiere ai loro obblighi ai sensi del diritto internazionale, punendo quindi i responsabili della violenza. Il Consiglio di Sicurezza invitava anche le autorità siriane ad alleviare la situazione umanitaria nelle aree di crisi, consentendo l'accesso rapido e senza ostacoli alle agenzie umanitarie internazionali.

Nella seconda settimana di agosto il regime siriano, proseguendo in uno schema ormai consolidato, concentrava la pressione in un'altra zona del paese, ritenendo ormai evidentemente di aver spento ogni focolaio di resistenza a Hama: i carri armati del governo si sono mossi verso la regione orientale dell'Eufrate, a forte connotazione tribale e confinante con l'Iraq, per una nuova azione militare, in un contesto teoricamente sempre più difficile per Damasco, poiché **gli Stati Uniti - ma anche l'Italia - tornavano a invitare tutti i propriconnazionali a lasciare con effetto immediato il paese**, mentre anche le monarchie arabe del Golfo, e soprattutto l'Arabia Saudita, condannavano l'eccessivo uso della forza da parte del regime siriano.

Proprio mentre veniva messa in atto **una dura repressione nella città di Dayr az Zor, con la morte di una quarantina di persone**, il regime tornava a promettere libere e trasparenti elezioni nel paese entro la fine dell'anno, e si mostrava incurante anche del richiamo dei propri ambasciatori decretato dai governi saudita, del Kuwait e del Bahrein. Al contrario, il regime di Damasco tentava di utilizzare il lento formarsi di una coalizione internazionale come una palese dimostrazione della veridicità delle accuse che da sempre aveva lanciato nei confronti di interferenze internazionali che si servirebbero di elementi terroristici.

In ciò il regime veniva oggettivamente aiutato dalle **permanentispaccature in seno al consiglio di sicurezza dell'ONU** anche dopo che questo aveva ascoltato il rapporto del segretario generale previsto nella Dichiarazione presidenziale del **3 agosto**: in particolare, il Brasile l'India e il Sudafrica davano molto credito alle timide ammissioni di Assad di un qualche errore commesso dalle forze dell'ordine siriane, mostrando di prestare fede ai progetti di democrazia multipartita e di libere elezioni più volte agitati dal governo di Damasco.

Alla metà di agosto il governo siriano apriva un ulteriore fronte nella repressione, con al centro la città di Latakia, che non è solo il principale porto della Siria, ma anche la città da cui proviene il clan alawita di Assad: la morsa su Latakia è durata diversi giorni, e

l'ingresso delle forze di sicurezza nella città avrebbe poi provocato la fuga precipitosa di oltre cinquemila rifugiati palestinesi ospitati nel campo di Raml.

La svolta della Comunità internazionale

Proprio la metà di agosto sembrava aver segnato un passaggio irreversibile nel livello di sfiducia della Comunità internazionale verso la Siria: un coro unanime – che ha visto uniti il presidente degli Stati Uniti, l'Alto rappresentante dell'Unione Europea per la politica estera, il presidente francese e i Primi Ministri di Germania e Regno Unito - invitava con fermezza Assad a lasciare il potere. Gli Stati Uniti inoltre disponevano poi ulteriori congelamenti di beni siriani nel loro territorio, come anche il divieto di effettuare investimenti in Siria e di qualunque scambio commerciale di prodotti petroliferi con Damasco. Mentre il 19 agosto segnava, nel ventiquattresimo venerdì consecutivo di proteste, un nuovo pesante bilancio di almeno 22 vittime; l'Unione europea arricchiva con ulteriori venti nominativi di persone e società l'elenco dei soggetti colpiti dalle sanzioni di Bruxelles. A favore di Assad giocava però ancora un parziale ripensamento di Mosca, non convinta di doverne richiedere le dimissioni, ma anche un analogo e meno atteso atteggiamento della Turchia, che pure nelle ultime settimane, anche per il timore di ripercussioni sulle proprie frontiere, si era fatta interprete di una forte contrarietà alla repressione in Siria. Il 21 agosto, poi, per la prima volta il presidente Assad si è fatto intervistare dalla tv di Stato, delineando una vera e propria roadmap del processo di riforma, comprensiva di una nuova legge sui media, nonché della revisione della posizione di supremazia del partito Baath nel sistema costituzionale siriano. In tal modo, secondo Assad, avrebbe dovuto essere possibile svolgere entro il 2011 le elezioni amministrative, e non oltre due mesi dopo quelle legislative. L'ultima settimana di agosto vedeva permanere la dispersione delle forze oppostive al regime siriano, nonostante l'annuncio a Istanbul della nascita del Consiglio nazionale siriano, che avrebbe dovuto essere rappresentativo di tutte le opposizioni, ma che ha incontrato subito notevoli dissensi, e in particolare da parte dei Comitati di coordinamento locale, la principale forza di mobilitazione interna contro il regime di Assad. Sul piano internazionale, tuttavia, il regime siriano ha dovuto subire la condanna da parte del Consiglio ONU per i diritti umani, con una risoluzione approvata nonostante il voto contrario della Russia e della Cina. Il 2 settembre vi è stato un giro di vite per le sanzioni europee contro la Siria: infatti, per la prima volta è stato colpito direttamente il settore petrolifero, con un embargo riguardante l'acquisto, l'importazione e il trasporto sia del petrolio che degli altri prodotti derivati, ad eccezione dei contratti già in corso, che su iniziativa dell'Italia sono stati salvaguardati fino al successivo 15 novembre. Le nuove sanzioni hanno altresì ampliato l'elenco dei soggetti siriani sottoposti a congelamento dei beni e a divieto di ingresso nel territorio europeo, includendovi quattro nuove personalità e altri tre organismi. La repressione tornava ad infierire il 7 settembre a Homs, e due giorni dopo, in occasione del ventiquattresimo venerdì di proteste contro il regime: questi eventi hanno determinato il rinvio della missione a Damasco del segretario della Lega Araba Nabil al Arabi, che avrebbe dovuto essere latore di una ambiziosa proposta di soluzione della difficile situazione siriana, articolata in 13 punti, con l'obiettivo di condurre alla formazione di un governo di unità nazionale e alla preparazione di elezioni presidenziali libere e trasparenti, il tutto sotto la supervisione della Lega Araba medesima. A sei mesi dall'inizio (metà marzo 2011) della repressione, il regime siriano insisteva nel tentativo di accreditare alcuni progressi sulla via della liberalizzazione del paese, con la prosecuzione delle sessioni del dialogo nazionale e con l'annuncio della creazione del primo partito non affiliato al Baath per opera di quattro dissidenti moderati. Il 15 settembre, tuttavia, il Segretario generale delle Nazioni Unite sosteneva che il presidente Assad era venuto meno alla promessa di fermare la repressione e che un'azione coerente della Comunità internazionale appariva ormai indispensabile. L'Unione europea intanto proseguiva

nell'inasprimento delle sanzioni contro Damasco, approvando un pacchetto incentrato sull'estensione dell'embargo petrolifero agli investimenti nel relativo settore in Siria. Venivano inoltre colpite ulteriori personalità ed entità imprenditoriali siriane, soprattutto quelle collegate con la comunicazione a favore del regime e con la produzione di strumenti per la repressione. Per quanto concerne le dinamiche interne del regime di Damasco, dopo che in agosto era stato rimosso, ufficialmente per motivi salute, il Ministro della difesa, il 24 settembre il regime annunciava la morte per infarto di un vicecapo di stato maggiore dell'esercito. Queste notizie venivano interpretate generalmente come la risposta del regime ad alcuni dissensi, o anche solo a titubanze, negli alti gradi delle forze armate, nei quali fino a quel momento non si erano registrate defezioni, numerose invece tra i sottufficiali. La sostituzione, in particolare, del ministro della difesa con il cristiano Dawud Rajha – con evidente tentativo di coinvolgimento dell'elemento cristiano nella repressione generalizzata – portava l'attenzione sulla difficile posizione delle comunità cristiane in Siria nell'attuale contingenza: se infatti avevano destato disappunto le ripetute attestazioni di fedeltà dei cristiani alla politica del regime di Assad, non va dimenticato che tale posizione derivava da due considerazioni ben fondate, ovvero da un lato dalla paura di una immediata vendetta del regime in caso di defezione dei cristiani, e dall'altro dalla cautela verso gli esiti dello scontro in atto, che potrebbe sfociare anche nel trionfo di elementi integralisti islamici. Dal 27 settembre nella regione centro-settentrionale di Rastan sono comunque iniziati scontri di natura in parte nuova, poiché hanno visto in campo un buon numero di disertori dalle forze armate, schieratisi a fianco della protesta. Dopo una battaglia di quattro giorni sembra che le forze governative abbiano avuto ragione dei ribelli, la maggior parte dei quali sarebbe stata trucidata. A Damasco, intanto, l'ambasciatore USA rischiava nuovamente l'aggressione per opera di bande lealiste, quando il 29 settembre si recava in visita ad un anziano dissidente. Il 5 ottobre segnava un deciso chiarimento a livello internazionale sull'atteggiamento nei confronti della crisi siriana: in questa data infatti il Consiglio di sicurezza dell'ONU veniva chiamato a votare su un progetto di risoluzione presentato da alcuni Stati europei, che conteneva la richiesta di misure appropriate da parte del regime di Assad per porre termine alla repressione ormai in atto da più di sei mesi. Il documento ha visto il voto favorevole di nove paesi, tra i quali Francia, Regno Unito, Germania, Portogallo, Stati Uniti, nonché della Bosnia-Erzegovina, della Nigeria, del Gabon e della Colombia. A fronte del voto contrario da parte di Cina e Russia, che ha bloccato per il meccanismo del veto l'approvazione del testo, vi sono state le astensioni dei rappresentanti di India, Sudafrica, Libano e Brasile. Peraltro, a fronte dell'opposizione completa della Cina, la Russia ha cercato di ammorbidire la situazione preannunciando la possibilità di incontrare esponenti delle organizzazioni di opposizione siriane interne e all'estero, e anche prospettando la necessità di un passaggio di mano del potere a Damasco in mancanza delle necessarie riforme, che dovranno però per i russi essere decise congiuntamente dal popolo e dal regime siriano. Per quanto concerne la prosecuzione della repressione in Siria, mentre venivano diffuse a Ginevra dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti dell'infanzia cifre agghiaccianti, riguardanti la morte di 187 bambini per mano delle forze di sicurezza del regime di Assad dall'inizio della contestazione, nel nord-est della Siria veniva perpetrato il 7 ottobre l'omicidio mirato contro un capo curdo, di orientamento moderato, componente del Consiglio nazionale siriano, la piattaforma di opposizione da poco costituita da dissidenti all'interno e all'esterno del paese. Mishaal Tammo, di 53 anni, aveva fondato un partito curdo che non mirava a creare una provincia autonoma all'interno della Siria: recentemente scarcerato dopo una detenzione di tre anni, l'8 settembre era scampato ad un altro attentato. Nella stessa giornata del 7 ottobre venivano uccisi in varie località del paese una ventina di oppositori. L'8 ottobre, ai funerali del leader curdo ucciso il giorno precedente, si registravano cinque vittime per mano delle forze di sicurezza, mentre altri sei civili venivano uccisi in diverse località della Siria. L'agenzia ufficiale d'informazione siriana riportava intanto notizie su un decreto emesso dal presidente Assad per dar vita a un comitato con il compito di elaborare in quattro mesi un progetto di

nuova Costituzione: all'inizio delle proteste questa era in effetti una delle richieste fondamentali delle opposizioni, ma la mossa è apparsa inutile e tardiva, in quanto già da tempo gli oppositori si erano espressi in modo assolutamente contrario alla permanenza di Assad al potere e quindi ad ogni sua iniziativa di carattere istituzionale. L'importante riunione di emergenza del 16 ottobre della Lega Araba al Cairo, dopo che in seno all'organismo erano emerse richieste di sospendere la partecipazione di Damasco, si concludeva con la decisione di dar vita a una commissione per avviare il dialogo tra le parti in conflitto in Siria, entro al massimo 15 giorni. La situazione di grande tensione per la repressione in atto nel paese ha avuto un riflesso importante nelle relazioni con gli Stati Uniti alla fine di ottobre 2011, quando Robert Ford, capo della diplomazia statunitense a Damasco, è stato rimpatriato in seguito alle numerose e pesanti minacce ricevute, che Washington ha ritenuto di dover prendere sul serio. Il governo siriano, con una mossa con ogni evidenza ritorsiva, ha a sua volta richiamato per consultazioni l'ambasciatore negli Stati Uniti.

L'iniziativa della Lega araba

Gli ultimi giorni di ottobre hanno visto intrecciarsi nella vicenda siriana due piani apparentemente del tutto contrastanti, ossia la prosecuzione della dura repressione di ogni manifestazione di dissenso in tutto il paese, e il procedere di una difficile trattativa con la Lega Araba per una composizione del conflitto interno: va a questo proposito ricordato che la Lega Araba alla metà di ottobre aveva avanzato alla Siria una proposta di soluzione – sul momento non accolta - comprendente la fine della repressione, la liberazione dei prigionieri politici, l'avvio di un dialogo con le opposizioni sotto gli auspici della Lega stessa e il monitoraggio arabo dell'attuazione delle riforme promesse dal regime siriano. La trattativa tra Siria e Lega Araba è tuttavia proseguita, con incontri a Damasco e nella capitale qatariota Doha: nel frattempo nella seconda metà di ottobre le vittime della repressione sono state più di 340, e gli organismi cui hanno dato vita gli oppositori in patria e all'estero si sono spinti a chiedere l'istituzione di una no fly zone sulla Siria, oltre alla fornitura di armamenti ai numerosi militari che avevano disertato e combattevano contro le forze di sicurezza di Assad. Il presidente siriano, dal canto suo, ha tentato di dissuadere la Comunità internazionale da ogni interferenza in Siria, servendosi della minaccia di scatenare un altro Afghanistan, ma anche alludendo alle riforme che a suo dire il regime avrebbe già da tempo intrapreso, nonché allo scontro in Siria quale prosecuzione della pluridecennale lotta tra panarabismo e islamismo – quest'ultimo, secondo Assad, necessariamente destinato a sfociare nel terrorismo jihadista. La Lega Araba ha cercato di stringere il negoziato, prospettando al regime siriano i pericoli di un ulteriore inasprimento delle sanzioni occidentali, ma anche di un progressivo venir meno, di fronte al tragico scenario interno, dell'appoggio fino a quel punto incassato da Russia e Cina. Nella serata del 2 novembre la Lega Araba, durante l'incontro straordinario con la Siria tenutosi al Cairo, ha reso noto il raggiungimento di un accordo su tutti i punti prospettati – inclusa la fine della presenza militare nelle città -, ad eccezione dell'avvio di negoziati in Egitto con le opposizioni interne e all'estero. Infatti si è potuto convenire solamente sulla convocazione a Doha, entro due settimane, di colloqui indiretti tra le parti in causa, mediati dalla commissione ministeriale interaraba. Una prima smentita di fatto all'accettazione reale del piano di pace veniva dal sanguinoso attacco contro Homs, durato 6 giorni: l'esercito siriano è penetrato nella terza città del paese, epicentro delle sommosse antiregime. Le case sono state bombardate per giorni, e la città si è trovata senza cibo, acqua ed elettricità. I principali gruppi di opposizione hanno dichiarato che Homs era un'area disastrosa e hanno chiesto l'intervento internazionale per la protezione dei civili. La settimana successiva ha visto crescere nel consesso interarabo la consapevolezza in ordine alla negatività dell'atteggiamento di Damasco. Dopo l'appello per il ritiro dalla Siria degli ambasciatori europei, lanciato dal presidente del

Consiglio nazionale siriano Ghalioun in visita a Roma, la Lega Araba il 12 novembre ha deciso pressoché all'unanimità la sospensione della Siria dall'Organizzazione, dando a Damasco il termine di tre giorni per l'attuazione del piano di pace finora recepito solo a parole. La posizione della Lega Araba è stata corroborata anche dalla minaccia di ulteriori forme di pressione diplomatica, fino alla possibilità di deferire il caso siriano alle Nazioni Unite; nonché dalla previsione di incontri a breve con rappresentanti delle opposizioni al regime di Assad. La decisione della Lega Araba è stata salutata con favore dal Segretario generale dell'ONU, mentre in Siria vi sono stati attacchi contro le ambasciate turca e saudita, e contro i consolati di Ankara e Parigi a Latakia. Damasco ha inoltre organizzato il 13 novembre manifestazioni a favore del regime, e ha chiesto con urgenza una riunione della Lega Araba, il cui segretario, l'egiziano al-Arabi, rendeva noto che l'Organizzazione era in procinto di esaminare misure per la protezione dei civili siriani – il che sembrava confermare i timori di Assad per l'apertura di uno scenario simile a quello che aveva preceduto l'intervento internazionale in Libia. A fronte della prosecuzione della repressione governativa contro i manifestanti e gli oppositori cresceva il numero dei disertori, ora organizzati in un Consiglio militare provvisorio, che reagivano alle violenze dei loro commilitoni. Dopo la sospensione della Siria da parte della Lega Araba, il 16 novembre la Turchia e la Lega Araba, riunite a Rabat per un vertice congiunto, ribadivano tuttavia la contrarietà a interventi stranieri in Siria. La Lega Araba concedeva, nel vertice marocchino, ulteriori tre giorni alla Siria per attuare quanto concordato il 2 novembre, ma nelle stesse ore a Damasco venivano assaltate anche le ambasciate del Marocco, del Qatar e degli Emirati Arabi Uniti, mentre il giorno prima il regime aveva rilasciato quasi 1.200 manifestanti, pur proseguendo nella sanguinosa repressione del dissenso. Il 20 novembre il termine fissato dalla Lega Araba scadeva senza che la Siria – che nel frattempo aveva invano tentato di modificare parzialmente quanto previsto in ordine a una missione araba di 500 osservatori in Siria – avesse ottemperato a quanto richiesto dal consesso panarabo: lo stesso presidente Assad si diceva pronto a combattere, accusando la Lega Araba di preparare il terreno a un intervento internazionale nel paese. Il 21 novembre il Regno Unito, il cui Ministro degli Esteri Hague aveva incontrato una delegazione di oppositori siriani, nominava un ambasciatore ad hoc per i rapporti con il movimento di contestazione del regime di Assad. Dopo la sospensione della Siria da parte della Lega Araba, il 22 novembre l'Assemblea generale dell'ONU approvava a larga maggioranza una risoluzione di condanna del regime siriano, e di esortazione allo stesso perché applicasse il piano proposto dalla Lega Araba. Dopo una ulteriore proroga alla Siria, il 27 novembre la Lega Araba, per la prima volta, colpiva con sanzioni uno Stato facente parte dell'Organizzazione – la Siria, appunto -, in una giornata particolarmente sanguinosa della repressione interna. Le sanzioni includevano il congelamento delle transazioni commerciali e dei conti bancari del governo di Damasco, lo stop ai visti di ingresso nei paesi arabi per gli esponenti del regime, nonché l'interruzione dei rapporti degli Stati arabi con la Banca centrale siriana e degli investimenti arabi nel paese. Il 29 novembre a difendere il regime siriano interveniva la Federazione russa, preannunciando manovre navali in dicembre proprio nelle acque territoriali siriane, con un preoccupante possibile incrocio con le iniziative turche contro il proseguire della repressione in Siria. In costanza della violenta repressione in Siria, il 2 dicembre il Consiglio ONU per i diritti umani approvava – con la contrarietà russa e cinese - una risoluzione di condanna delle violazioni “estese e sistematiche” dei diritti umani nel paese. La Siria protestava, definendo la risoluzione un'ingiustificata interferenza nei propri affari interni. Nella prima metà di dicembre la Siria riusciva a temporeggiare rispetto alla firma del protocollo per l'invio di osservatori della Lega Araba nel paese, ponendo ad esempio una serie di condizioni, al primo posto delle quali si trovava l'annullamento delle sanzioni che proprio la Lega Araba aveva imposto contro la Siria alcuni giorni prima. Frattanto il furore repressivo del regime siriano giungeva alla messa al bando dal paese degli iPhone, considerati pericolosi strumenti di documentazione, nonché all'arresto della titolare di un noto blog, Razan Ghazzawi, prelevata mentre cercava di recarsi dalla Siria in

Giordania. Prendeva quota inoltre una guerra commerciale tra la Turchia e la Siria, che rispondeva alle sanzioni economico-commerciali di Ankara imponendo una tassa del 30% sull'importazione di prodotti turchi, e altre imposte sull'acquisto di combustibili e autoveicoli dalla Turchia: tali misure si aggiungevano alla sospensione della zona di libero scambio turco-siriana in vigore dal 2004, annunciata da Damasco come prima e immediata reazione alle sanzioni turche. A sua volta la Turchia ha rilanciato, con l'introduzione di una tassa del 30% su tutte le importazioni provenienti dalla Siria. Sul piano dell'attività internazionale va ricordato che tanto il segretario di Stato americano Hillary Clinton, quanto il ministro degli esteri italiano Giulio Terzi hanno incontrato in questo periodo esponenti dell'opposizione, riuniti nel Consiglio nazionale siriano: il Ministro Terzi, in particolare, ha voluto chiarire la posizione dell'Italia, basata su un progressivo inasprimento delle sanzioni contro la Siria, auspicabilmente per mezzo dell'adozione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU. A proposito delle vittime, va rimarcato che per la prima volta i calcoli dei comitati di coordinamento locali siriani e quelli dell'Alto commissariato dell'ONU per i diritti umani sono sembrati collimare quasi perfettamente, riferendo di un totale di oltre 5.000 siriani uccisi dall'inizio delle mobilitazioni. Il 14 dicembre vi sono state ancora 38 vittime, in una giornata caratterizzata soprattutto dal brutale assalto di milizie lealiste nella città di Hama. Lo sterminio inesorabile di violenze, che ancora il 15 dicembre ha visto l'uccisione di una quarantina di persone, tra le quali stavolta anche alcuni soldati lealisti, costringeva anche la Russia a uscire dal proprio immobilismo e a presentare al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite un progetto di risoluzione di condanna di ogni violenza in Siria, compreso un uso eventualmente sproporzionato della forza da parte delle autorità. La posizione della Siria si aggravava anche in seguito alla pubblicazione nella stessa giornata di un rapporto di Human Rights Watch, dal quale è emerso – su testimonianza concordante di numerosi disertori - che sin dall'inizio del movimento di protesta i vertici dell'esercito e delle forze di sicurezza siriani avrebbero autorizzato l'uso di ogni forma di violenza per fermare le manifestazioni, ordinando in modo esplicito di sparare contro i dimostranti anche se disarmati e di procedere a torture e arresti illegali. Il 19 dicembre la Siria accettava, dopo sei settimane di estenuanti trattative, una parte rilevante del piano di pace della Lega Araba - cui Damasco aveva acconsentito formalmente già il 2 novembre -, ovvero l'invio di una missione di circa 500 osservatori arabi in territorio siriano. La Siria aveva comunque ottenuto che i movimenti degli osservatori si coordinassero con quanto richiesto dal governo per ragioni di sicurezza interna. Il raggiungimento dell'accordo è stato anche in parte risultato delle pressioni di Mosca e Teheran su Damasco. I primi osservatori giungevano a Damasco tre giorni dopo la firma dell'intesa tra Siria e Lega Araba, e la missione era a pieno organico entro Natale. La presenza degli osservatori non sembrava però aver modificato granché la situazione sul terreno, poiché veniva continuamente riferito di vittime civili durante rinnovate proteste contro il regime, mentre anche il fenomeno più recente degli attentati suicidi proseguiva, culminando nei due attacchi contemporanei del 23 dicembre e in quello del 6 gennaio 2012, in entrambi i casi a Damasco. Lo stesso svolgimento della missione della Lega Araba destava critiche, soprattutto per l'asserito scarso contatto con esponenti della contestazione al regime, oltre al fatto di una certa dissonanza tra quanto dichiarato dagli osservatori sul campo e quanto riferito dal Segretario generale della Lega Araba, decisamente più ottimista in ordine agli sviluppi siriani. Il nuovo anno registrava un cospicuo reingresso sulla scena mediatica del presidente Assad, con il quarto discorso televisivo (10 gennaio 2012) alla nazione dall'inizio della crisi politica del paese: Assad insisteva nel negare qualunque responsabilità diretta del regime nella sanguinosa repressione, attribuendo gli sviluppi tragici dei dieci mesi di proteste ad una serie di eventi innescata principalmente da una cospirazione contro il paese, che si sarebbe servita anche dell'azione di gruppi armati e terroristici. Proprio la lotta contro questi elementi avrebbe dovuto accompagnare secondo Assad l'azione riformistica del governo, peraltro già più volte preannunciata, e stavolta nella forma di emendamenti alla Costituzione da sottoporre al voto popolare entro il mese di

marzo 2012, per tenere poi due mesi dopo elezioni legislative. Il presidente siriano ribadiva altresì la sua volontà di restare al potere. L'11 gennaio Assad ha rilanciato con un comizio in Piazza degli Omayyadi, a Damasco, davanti a una folla di propri sostenitori e sotto gli occhi della moglie e dei figli. Quasi a smentire i toni trionfalistici di Assad, tuttavia, vi è stata nella stessa giornata la defezione di uno degli osservatori della Lega Araba impegnati in Siria, algerino, che in un'intervista rilasciata ad al-Jazira ha accusato il regime siriano di perpetrare crimini e organizzare una serie di messinscena per depistare gli osservatori, utilizzando in pratica la missione della Lega Araba come un paravento dietro il quale proseguire nella repressione. Inoltre, un noto corrispondente di guerra francese, Gilles Jacquier, recentemente vincitore del premio Ilaria Alpi, ha perso la vita nelle stesse ore, mentre seguiva un corteo lealista nella città di Homs, colpito da schegge di mortaio. Mentre proseguiva senza soluzione di continuità l'ondata di violenze nel paese, che in effetti vedeva tra le vittime sempre più frequentemente anche appartenenti alle forze di sicurezza, la Siria rigettava con forza l'ipotesi, avanzata qualche giorno prima dall'emiro del Qatar, di inviare truppe di paesi arabi per fermare i massacri. Damasco si diceva pronta solo a considerare l'eventualità di una proroga del mandato della missione degli osservatori della Lega Araba. Il 22 gennaio si svolgeva nella capitale egiziana una riunione dei Ministri degli esteri degli Stati aderenti alla Lega Araba, nel corso della quale l'Arabia Saudita annunciava il ritiro dei propri osservatori di fronte al mancato rispetto siriano del piano di pace. Alla fine della riunione si perveniva ad un risultato rilevante: la Lega Araba chiedeva ufficialmente alle Nazioni Unite il sostegno per il nuovo piano di pace, che prevedeva entro due mesi il trasferimento dei poteri del presidente Assad al suo vice e la costituzione di un governo di unità nazionale - una soluzione molto simile a quella adottata per lo Yemen. Collateralmente la Lega Araba decideva anche di estendere il mandato della missione di osservatori che aveva già operato in Siria per circa un mese. I Ministri degli affari esteri dell'Unione europea, riunitisi il 23 gennaio, concordavano nel sostenere il ruolo giocato dalla Lega Araba nella crisi siriana, approvando contestualmente l'undicesima tornata di sanzioni contro Damasco, con un'ulteriore estensione dei divieti sui visti e il congelamento di altri beni siriani in territorio europeo. Non vi sono stati tuttavia segnali di cedimento nel forte appoggio russo alla Siria. Mentre sul terreno gli scontri tra le forze di sicurezza e i disertori oramai numerosi prendevano sempre più il posto delle pacifiche dimostrazioni duramente represses, e il regime, nel timore di uno sblocco della situazione in seno alle Nazioni Unite che avrebbe potuto preludere all'intervento internazionale, cercava di accelerare le operazioni contro manifestanti e oppositori armati; sul piano diplomatico la Siria, pur continuando a rifiutare il piano di pace messo a punto dalla Lega Araba, il 24 gennaio acconsentiva però a una proroga della missione di osservatori della Lega Araba medesima in territorio siriano. La Lega Araba, dal canto suo, doveva fare i conti con il ritiro dell'Arabia Saudita e di altri stati monarchici del Golfo Persico dal team di osservatori. L'obiettivo del segretario generale al Araby è pertanto divenuto quello di portare la questione siriana al Palazzo di vetro, per ottenere maggiore prestigio e credibilità sulla proposta di pace avanzata alla Siria, pur scontando anticipatamente l'opposizione russa, intenzionata con il veto a bloccare ogni possibilità di via libera a un intervento internazionale contro il regime di Assad. L'escalation di violenza in atto in Siria trovava il 27 gennaio corrispondenza anche in Egitto, dove più di un centinaio di oppositori siriani assaltava l'ambasciata di Damasco, riuscendo a penetrarvi e a danneggiare alcune suppellettili, prima dell'intervento della polizia egiziana. Considerata la grave accelerazione delle violenze in Siria, il 28 gennaio la Lega Araba annunciava la sospensione della missione di osservatori, riservando ad un momento successivo una decisione definitiva sul destino di essa. Nel contempo, la Lega avviava colloqui con la Russia per un'intesa in sede ONU, ove sperava di far approvare una risoluzione, già messa a punto unitamente ad alcuni paesi occidentali, basata sul piano di pace già da tempo avanzato dalla stessa Lega Araba al presidente Assad. L'inizio di febbraio registrava il dispiegarsi di un intenso lavoro diplomatico concernente la situazione siriana, dapprima con il tentativo di far

votare in Consiglio di sicurezza una risoluzione presentata dal Marocco per conto della Lega Araba che prevedeva l'uscita di scena di Assad, e successivamente, nel tentativo di ottenere il consenso russo e cinese, un testo molto ammorbidito, che in pratica si limitava alla condanna della repressione messa in atto dal regime di Assad. Anche su questo testo, tuttavia, il 4 febbraio si registrava il veto della Russia e della Cina, che innescava durissime reazioni delle cancellerie occidentali, come anche dei paesi appartenenti alla Lega Araba: in particolare, il 6 febbraio gli Stati Uniti hanno chiuso la loro rappresentanza a Damasco, mentre il giorno successivo gli Stati arabi appartenenti al Consiglio di cooperazione del Golfo e diversi paesi occidentali - Italia, Francia, Spagna e Olanda - hanno richiamato per consultazioni i propri ambasciatori in Siria. I paesi del CCG hanno fatto anche di più, giungendo ad espellere gli ambasciatori siriani accreditati nelle loro capitali e ad accusare il regime di Assad di massacro collettivo contro un popolo disarmato. Di fronte all'impasse diplomatica, nei giorni successivi alla bocciatura della risoluzione in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU si rincorrevano le indiscrezioni su progetti di fornitura di armi ai ribelli siriani, sulla valutazione da parte americana di possibili opzioni di intervento militare - sulle quali non vi sarebbe stato l'accordo dell'Unione europea, comunque pronta anche ad operare mediante piani di evacuazione di emergenza dalla Siria -, nonché sulla presenza in territorio siriano di agenti militari dei paesi occidentali, ipotesi questa agitata soprattutto dalla Russia. Il 12 febbraio la Lega Araba, riunita al Cairo, ha impresso un nuovo slancio agli sforzi per venire a capo della tragica situazione della Siria: infatti l'Organizzazione panaraba ha posto fine con nettezza alle ambiguità che avevano circondato lo svolgimento della missione di osservatori in territorio siriano, dichiarandone la cessazione, e rilanciando abbastanza clamorosamente con la richiesta alle Nazioni Unite della creazione di una forza di pace congiunta formata da Nazioni Unite e Lega Araba. È stato inoltre deciso di sospendere il coordinamento diplomatico tra paesi arabi e Siria, sia a livello bilaterale, sia in seno alle Organizzazioni internazionali. Di grande importanza appare poi la richiesta di sottoporre al diritto internazionale la punizione di quanti verranno ritenuti responsabili dei massacri contro la popolazione civile siriana. La Lega Araba ha altresì aperto con chiarezza al fronte degli oppositori al regime di Assad, ai quali, in cambio del raggiungimento di una maggiore compattezza ed unità di intenti, ha assicurato appoggio politico e finanziario, come dimostrava anche il via libera dato alla richiesta tunisina di ospitare il 24 febbraio una conferenza degli amici della Siria. Anche l'inizio di febbraio vedeva purtroppo proseguire lo stillicidio di attacchi delle forze armate e di sicurezza siriane contro i civili, mentre il regime di Assad continuava a presentare gli avvenimenti quale legittima reazione ad un complotto armato in atto nel paese. Già il 1° febbraio si registravano una sessantina di morti nella regione centrale di Homs e nei dintorni di Damasco, ma anche sulle montagne occidentali nei pressi del confine libanese. Dalla serata del 3 febbraio iniziava poi un pesante bombardamento della città di Homs, che secondo fonti dell'opposizione avrebbe provocato circa 250 morti e la distruzione di 30 edifici, fatti oggetto di colpi di mortaio e di artiglieria. Anche in altre località della Siria, come in un sobborgo a sud della capitale e nella città nordoccidentale di Hama vi sono state vittime della repressione. Per converso, le ambasciate siriane in molti paesi arabi ed europei venivano assaltate da seguaci dell'opposizione, che ne hanno quasi ovunque danneggiato gli arredi e sostituito la bandiera con il tricolore siriano dell'indipendenza. Dopo il veto russo e cinese del 4 febbraio alla risoluzione in discussione nel Consiglio di sicurezza dell'ONU, il giorno successivo si registrava una recrudescenza dei combattimenti tra soldati governativi e disertori, con quasi sessanta vittime, mentre la furia degli oppositori siriani all'estero prendeva di mira anche le ambasciate russe in Libano e in Libia. Il 6 febbraio, nonostante l'imminente arrivo a Damasco del Ministro degli esteri russo Lavrov, con l'obiettivo di indurre il regime a considerare la possibilità di una trattativa con gli oppositori, oltre cinquanta persone morivano per bombardamenti a Homs e nei sobborghi di Damasco. Frattanto si registravano segnali di tensione nell'elemento militare delle opposizioni, ancora privo di una consolidata leadership.

Il 10 febbraio anche l'ambasciata siriana a Roma veniva danneggiata da alcuni militanti del "Coordinamento siriani liberi" di Milano, successivamente arrestati. Nella stessa giornata del 10 febbraio un duplice attentato suicida ha colpito nella regione settentrionale Aleppo, il maggiore centro economico del paese, provocando la morte di 28 persone e il ferimento di oltre duecento. Finora non toccata dalla contestazione al regime di Assad, una settimana prima Aleppo aveva visto però le prime manifestazioni contro il governo, cui le opposizioni hanno attribuito la paternità degli attentati in funzione punitiva. Intanto, proseguendo il bombardamento di Homs e i combattimenti nei sobborghi di Damasco, si contavano il 10 febbraio almeno altre cinquanta vittime. Emergeva frattanto la possibilità che effettivamente elementi del terrorismo internazionale si fossero progressivamente infiltrati nel paese per sfruttarne l'instabilità. In tal senso si esprimevano ad esempio alcune fonti dell'intelligence statunitense, per le quali alla base di alcuni attentati perpetrati in Siria a partire dal dicembre 2011 vi sarebbero stati elementi di al Qaida provenienti dall'Iraq. Il 12 febbraio il capo di al Qaida al Zawahiri è sembrato in qualche modo dar ragione a questa ipotesi, intervenendo in video a sostegno della rivolta contro Assad, ma mettendo in guardia la popolazione nei confronti delle iniziative occidentali e di quelle della Lega Araba. Nella seconda metà di febbraio proseguiva la repressione violenta di ogni manifestazione di dissenso, con particolare accanimento contro le due città centrali di Homs e Hama, ma senza trascurare la capitale e l'area meridionale di Daraa. Frattanto veniva messa in campo un'intensa attività diplomatica intorno alla questione siriana, che ha visto però sempre la Russia e la Cina ostacolare ogni progetto della Comunità internazionale nei confronti di Damasco. Il regime di Assad il 15 febbraio ha annunciato che 11 giorni dopo si sarebbe svolto un referendum su un progetto di nuova Costituzione che prevedeva l'introduzione di un sistema multipartitico, dando corso alla soppressione del monopolio politico del partito Baath. Tuttavia, la nuova Costituzione avrebbe vietato tanto i partiti costituiti su base religiosa, quanto quelli a base regionale: in tal modo sarebbero stati comunque esclusi dalla competizione politica sia i Fratelli musulmani che i partiti curdi. Il progetto di Costituzione prevedeva inoltre l'elezione a suffragio universale diretto del presidente, per non più di due settennati. Da notare che il combinato disposto di altre previsioni del progetto costituzionale faceva sì che il presidente potesse essere soltanto di sesso maschile e di religione musulmana. La giurisprudenza islamica sarebbe stata posta alla base di tutte le norme del paese, e sarebbe stato abolito qualsiasi riferimento al socialismo nell'organizzazione socio-economica del paese. La reazione occidentale è stata quella di considerare l'offerta del regime assolutamente tardiva e non credibile, e ci si è spinti anche a parlare di una farsa. Il 16 febbraio l'Assemblea generale dell'ONU approvava un progetto di risoluzione di condanna della repressione attuata dal regime siriano, oramai definita più volte anche dallo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite alla stregua di crimini contro l'umanità: il documento, presentato dall'Egitto a nome della Lega Araba, ha ricevuto il voto contrario di soli 12 paesi, mentre 17 si sono astenuti. Tra i contrari anche Russia e Cina, che proseguivano nel sostegno al regime di Assad, al di là di una dissociazione formale dagli aspetti più plateali della repressione. Mentre la Croce rossa internazionale intraprendeva trattative con il regime siriano per una temporanea cessazione delle ostilità volta a consentire di recare aiuto ai civili coinvolti nella repressione in diverse città della Siria, Cina e Russia inviavano propri emissari a Damasco, e si pronunciavano a favore del processo di riforme intrapreso dal regime con il progetto di nuova Costituzione. Il 22 febbraio un'inviata del Sunday Times e un fotografo francese rimanevano uccisi nel bombardamento dell'edificio in cui si trovavano nel quartiere Bab Amro di Homs, uno dei più martoriati dalla repressione. L'organizzazione Reporters sans frontières riferiva del ferimento di altri due giornalisti occidentali, e accusava il regime di aver bombardato intenzionalmente la casa in cui si trovavano le due vittime, poiché era ampiamente risaputo che essa ospitava da tempo giornalisti stranieri.

Il fallimento della Lega araba ed il Piano Annan

Intanto Nazioni Unite e Lega Araba incaricavano l'ex segretario dell'ONU Kofi Annan di intraprendere un'iniziativa diplomatica a tutto campo per tentare di giungere alla cessazione delle ostilità in Siria: anche la Cina e la Russia appoggiavano la nomina di Annan, soprattutto per togliere credibilità alla riunione del 24 febbraio degli amici della Siria, svoltasi a Tunisi su iniziativa della Lega Araba, e con l'adesione di Stati Uniti, Unione europea e Turchia. Nonostante una vasta partecipazione di circa 60 paesi, l'incontro si è chiuso senza particolari risultati, più che altro con una serie di dichiarazioni di intenti per un inasprimento dell'azione della Comunità internazionale verso il regime siriano. L'unica prospettiva credibile per un miglioramento della situazione nel paese mediorientale rimaneva pertanto l'iniziativa della Croce rossa internazionale per una tregua negoziata. Il 26 febbraio si svolgeva il previsto referendum costituzionale, con un'affluenza di poco superiore alla metà degli aventi diritto: il progetto veniva tuttavia approvato con una larghissima maggioranza da quasi il 90% dei partecipanti alla consultazione. Il 27 febbraio l'Unione europea varava il dodicesimo pacchetto di sanzioni contro il regime di Assad, procedendo in particolare al congelamento delle attività finanziarie della Banca centrale siriana, nonché al divieto del commercio di metalli preziosi e di diamanti e all'interdizione dei voli merci effettuati da compagnie siriane. Tali misure si aggiungevano all'embargo sugli armamenti e all'embargo sulle importazioni ed esportazioni di petrolio siriano già in precedenza deliberati. Alle 150 personalità ed entità della Siria già colpite dall'Unione europea congelandone i beni e bloccandone i visti di ingresso nel territorio dell'Unione sono stati aggiunti sette ministri del governo di Damasco. Successivamente, la sanguinosa repressione ha nuovamente raggiunto con particolare accanimento la roccaforte di Bab Amro nella città di Homs, nella quale peraltro sono rimasti per giorni prigionieri due reporter francesi, dopo che il 22 febbraio due altri loro colleghi avevano perduto la vita sotto le bombe del regime. Il 1° marzo fortunatamente i due reporter francesi hanno potuto raggiungere il Libano e mettersi in salvo, ma solo grazie all'aiuto di gruppi di ribelli al regime di Assad. Il 2 marzo il vertice dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea decideva un ulteriore inasprimento delle sanzioni mirate contro il regime siriano, riconoscendo altresì il Consiglio nazionale siriano come legittimo rappresentante del popolo, e dando il via a una raccolta di prove per l'incriminazione dei responsabili delle stragi dinanzi alla Corte penale internazionale. Intanto la situazione a Bab Amro, nonostante le affermazioni del regime di averne preso pieno possesso, si manteneva incerta, tanto che la Croce Rossa internazionale non poteva recare nel quartiere di Homs gli aiuti umanitari, limitandosi a rifornire le zone ad esso limitrofe e a soccorrere i numerosi profughi in fuga dalla regione centrale verso il confine con il Libano. La repressione proseguiva anche nella settimana successiva, concentrandosi in particolare contro la città di Idlib. Vi sono stati peraltro alcuni segnali di indebolimento del regime, quando l'8 marzo la televisione panaraba al Arabiya riportava notizie sulla diserzione di tre generali dell'esercito, che erano stati preceduti dall'ancor più importante abbandono del regime da parte del viceministro del petrolio Hussameddin, l'esponente di più alto grado a lasciare Assad dall'inizio delle proteste nel paese. Il 10 marzo l'ex segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, inviato dall'ONU e dalla Lega Araba per tentare di avviare una soluzione della questione siriana, si recava a Damasco: qui lo stesso presidente Assad ribadiva la versione ufficiale per cui la repressione in atto sarebbe stata occasionata esclusivamente dall'esistenza di gruppi armati e terroristi nel paese. Sostegno alla difficile missione di Kofi Annan veniva ribadito al Cairo nelle stesse ore da una dichiarazione congiunta della Lega Araba e della Russia, che tornavano a chiedere la cessazione delle violenze da qualsiasi parte perpetrate, la possibilità di un controllo da parte di istituzioni neutrali ma al di fuori di qualsiasi influenza straniera in Siria, il libero accesso di aiuti umanitari alla popolazione nelle zone più martorate. Nella notte tra 11 e 12 marzo un nuovo atroce episodio di violenza si consumava a Homs, ove intere famiglie venivano decimate, con un bilancio di una cinquantina di vittime, tra le quali

molte donne e bambini. Frattanto al Palazzo di Vetro non registrava progressi un'ulteriore bozza di risoluzione, incentrata sulla necessità dell'afflusso di aiuti umanitari urgenti alla popolazione siriana, e sulla quale persisteva lo scetticismo russo e cinese, i due paesi temendo sempre la ripetizione dello scenario libico di un anno prima. In questo contesto, nel quale oltre alla prosecuzione delle violenze contro i civili sarebbero stati ormai secondo l'ONU circa trentamila i siriani fuggiti nei paesi vicini e duecentomila gli sfollati interni; il regime, sulla base del referendum costituzionale di febbraio, indiceva per il 7 maggio elezioni legislative, subito bollate alla stregua di una farsa dal Dipartimento di Stato USA. Il 14 marzo anche il nostro paese ha sospeso l'attività della propria rappresentanza diplomatica a Damasco, richiamandone in patria il personale, per motivi di sicurezza e per dimostrare la riprovazione italiana per le violenze perpetrate dal regime siriano. Due giorni dopo il primo ministro turco Erdogan annunciò che il proprio paese stava valutando la possibilità di creare una zona-cuscinetto al confine con la Siria, in presenza di un costante flusso di profughi verso la Turchia, che sarebbero arrivati ormai al numero di quindicimila. Intanto il 17 marzo due esplosioni colpivano a Damasco la sede dei servizi di sicurezza dell'aeronautica e gli uffici della sicurezza criminale, provocando 27 vittime, per lo più tra i civili. I servizi di sicurezza dell'aeronautica erano particolarmente famigerati, in quanto ritenuti la più efficiente agenzia di controllo e direzione della repressione. Il 19 marzo giungeva a Damasco una squadra di cinque esperti nominati dall'emissario speciale dell'ONU e della Lega Araba per la crisi siriana, Kofi Annan, con l'obiettivo di esaminare congiuntamente con le autorità di governo siriane la possibilità di applicare alcune delle proposte elaborate dall'ex segretario generale delle Nazioni Unite. Altro personale ONU si trovava già dal giorno precedente in Siria per una valutazione sul campo della situazione umanitaria.

La Dichiarazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 21 marzo 2012

Quasi facendo seguito alle aspre critiche all'atteggiamento del governo siriano da parte della Russia, pronunciate dal ministro degli esteri Lavrov il 20 marzo, il giorno successivo il Consiglio di sicurezza dell'ONU approvava una Dichiarazione - con il concorso della Russia della Cina, che stavolta non si opponevano all'adozione del documento - nella quale si richiedeva a Damasco di attuare prontamente le proposte dell'inviato dell'ONU e della Lega Araba Kofi Annan. Tali proposte comprendevano il ritiro delle forze militari dalle città e il rilascio di tutti coloro che fossero stati arbitrariamente arrestati. Come notava lo stesso Ministro degli esteri francese Juppé, si delineava una certa evoluzione della posizione russa, in rapporto al fatto che il regime siriano appariva impermeabile a qualunque iniziativa internazionale, come dimostra il fatto che il giorno dopo la Dichiarazione del Consiglio di sicurezza, dunque il 22 marzo, si verificava un'intensificazione delle violenze, con un bilancio non inferiore a 70 morti. Tra l'altro veniva impedito anche a centinaia di famiglie che cercavano di abbandonare il territorio siriano per entrare in Giordania o lasciare il paese, costringendole ad accamparsi a ridosso della frontiera. La presa di posizione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite veniva comunque criticata da esponenti del Consiglio nazionale siriano, poiché giudicata troppo blanda. Il 23 marzo l'Unione europea adottava ulteriori misure sanzionatorie nei confronti di esponenti del regime siriano e di entità del paese, portando complessivamente a 126 il numero degli individui e a 41 il numero delle entità da esse toccati. L'ultima tornata di sanzioni riguardava quattro donne al vertice del potere siriano, ovvero la first lady, la madre del presidente Assad, nonché una sorella maggiore e una cognata di questi. Le ultime sanzioni hanno colpito anche il Ministro dell'elettricità, il ministro dell'amministrazione locale, alcuni sottosegretari e un imprenditore siriano. Due sono state invece le società toccate dalle nuove misure restrittive. Proseguiva intanto l'iniziativa di Kofi Annan, recatosi a Mosca il 25 marzo, e a Pechino il 27 marzo.

L'acutizzazione dello scontro militare La crisi siriana sembrava dunque sempre più precipitare in una dimensione di scontro militare, come testimoniava anche la decisione di creare un Consiglio militare nel quale avrebbero dovuto confluire tutte le truppe dei disertori. La Turchia, che aveva visto sempre più deteriorarsi i rapporti con l'ex alleato siriano, dal quale oltretutto temeva di veder favorire un rilancio del terrorismo secessionista curdo del PKK; concordava con gli Stati Uniti, nell'incontro tra Erdogan e il presidente Obama a Seul (25 marzo), nel dare il via a forniture di carattere non militare ai ribelli siriani. La successiva settimana, apertasi con le speranze suscitate dal convergere della Russia e della Cina a favore del piano di Kofi Annan per la cessazione delle violenze nel paese, e soprattutto con l'annuncio del governo siriano (27 marzo) dell'accettazione del piano Annan; si è poi dipanata con il consueto elenco quotidiano di scontri e di vittime, senza sostanziali progressi verso il cessate il fuoco. Nulla infatti veniva attuato del piano, a cominciare dal ritiro delle truppe e delle armi pesanti dai centri abitati della Siria e dalla parziale tregua quotidiana per consentire la fornitura di aiuti umanitari laddove necessario. Profondo scetticismo era stato del resto espresso dagli oppositori siriani riuniti a Istanbul, ove il 28 marzo riuscivano a convergere su un itinerario mirante all'instaurazione di un governo transitorio dopo l'auspicata fine del regime di Assad. Gli oppositori ribadivano inoltre che il Consiglio nazionale siriano andava considerato l'interlocutore ufficiale e formale del popolo siriano. L'unico neo sulla riunione era la parziale defezione di alcuni elementi curdi, scontenti per la mancanza di prospettive di autonomia nel futuro assetto della Siria. Il vertice della Lega Araba, che per la prima volta in 22 anni si è svolto nella capitale irachena Baghdad (29 marzo), rilanciava l'esortazione alla Siria ad applicare immediatamente il piano Annan, constatando l'assoluta inerzia di fatto del regime di Assad nel dare seguito a quanto a parole accettato il 27 marzo. Tuttavia, Damasco non prendeva troppo sul serio quanto uscito dalla riunione di Baghdad, anche perché ufficialmente sospesa dalla Lega Araba. Va del resto rilevato che anche da parte dei ribelli si poneva un ostacolo non irrilevante all'attuazione del piano Annan, poiché anche questi ultimi non intendevano deporre le armi prima che a farlo fosse il regime siriano, ritirando i blindati e le armi pesanti dalle principali città. Il 1° aprile si svolgeva a Istanbul la seconda Conferenza degli amici della Siria, cui prendevano parte circa 80 paesi, dalla quale usciva l'indicazione di porre una data ultimativa al regime siriano per l'applicazione del piano Annan formalmente accettato. In particolare, il segretario generale della Lega Araba, al Arabi, esortava le Nazioni Unite ad adottare misure severe contro il regime di Assad, non escluse quelle previste dal VII capitolo della Carta dell'ONU, che riguarda gli interventi armati a difesa della pace. Nonostante questa presa di posizione, nel complesso la Conferenza non ha espresso alcun orientamento per armare direttamente i ribelli, bensì solo per appoggiarli finanziariamente. La Conferenza ha inoltre ribadito il riconoscimento del Consiglio nazionale siriano come legittimo rappresentante di tutti i cittadini e raggruppamento delle varie frange dell'opposizione. Lo stesso Consiglio nazionale siriano, peraltro, ha giudicato un po' tiepide le misure uscite dalla Conferenza di Istanbul, richiedendo l'apertura di corridoi umanitari per la popolazione sotto il tallone della repressione, nonché la fornitura di armi ai disertori dell'esercito siriano impegnati nei combattimenti.

La difficile attuazione del Piano Annan

La data del 10 aprile, entro la quale secondo l'inviato speciale dell'ONU e della Lega Araba Kofi Annan il governo siriano si sarebbe impegnato a ritirare le truppe dalle città e a cessare dalla repressione, diveniva il terreno di scontro con il regime di Assad: infatti la Siria ha sostenuto che il 10 aprile andava considerata data di inizio del ritiro delle proprie forze armate dai centri abitati, da completare semmai entro i due giorni successivi, ed esattamente entro le ore 6 del 12 aprile. Successivamente il regime di Assad manifestava la tendenza ad

un'ulteriore dilazione del termine, considerando la mancanza di qualunque impegno delle forze di opposizione a cessare a loro volta dai combattimenti, che, si ricorda, il regime di Damasco aveva costantemente richiamato quale vera causa della repressione. L'atteggiamento della Siria prendeva corpo nonostante le esortazioni di Kofi Annan e dell'attuale Segretario generale dell'ONU a cessare immediatamente ogni violenza, e nonostante la seconda Dichiarazione del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 5 aprile, nella quale si ribadiva il pieno sostegno all'opera di Kofi Annan, con l'obiettivo di favorire l'accesso degli ormai indispensabili aiuti umanitari in Siria e avviare un processo di transizione politica verso un regime pluralistico nel paese. La Dichiarazione insisteva altresì sull'importanza di una credibile supervisione delle Nazioni Unite sul rispetto degli impegni assunti da Damasco - nella stessa giornata del 5 aprile, infatti, un primo gruppo di appartenenti alla missione di osservatori ONU giungeva nella capitale siriana. Nei giorni successivi la repressione e i combattimenti proseguivano, mentre da parte dell'opposizione armata siriana emergeva progressivamente un impegno ad aderire alla cessazione delle ostilità entro il 12 aprile, accompagnato però dalla minaccia di riprendere immediatamente i combattimenti in caso di inosservanza del cessate il fuoco da parte del regime di Assad. Ulteriori difficoltà si manifestavano poi con il coinvolgimento indiretto dei paesi confinanti, anzitutto della Turchia, che vedeva salire in modo esponenziale il numero di profughi provenienti dalla Siria, e il cui campo di Kilis veniva più volte attinto dal fuoco delle truppe governative siriane impegnate a scoraggiare l'esodo dei profughi o a fronteggiare oppositori armati - naturalmente ciò suscitava forti proteste da parte del governo di Ankara. Anche nel Nord del Libano il fuoco delle forze di sicurezza siriane provocava la morte di un cameraman della televisione libanese e il ferimento di due suoi colleghi, nelle stesse ore in cui due siriani e due turchi venivano feriti nel campo profughi di Kilis. La pericolosità delle tensioni turco-siriane era tanto maggiore alla luce delle accuse che Damasco rivolgeva alla Turchia, ma anche all'Arabia Saudita e al Qatar, di sostenere attivamente e di addestrare i gruppi armati operanti nel paese. Esortazioni a rispettare gli impegni per la cessazione delle ostilità venivano nuovamente da Kofi Annan il 10 aprile, in occasione della visita in un campo profughi che ospitava siriani nel sud della Turchia. Nelle stesse ore, tuttavia, il Ministro degli esteri siriano poneva ulteriori condizioni all'espletamento del mandato della missione di osservatori, pretendendo anche di intervenire sulla composizione di essa, mentre le truppe governative provocavano la morte di un altro centinaio di persone. L'11 aprile il governo siriano, dopo un trionfalistico annuncio sulla sconfitta dei "terroristi" e la ripresa totale di controllo del territorio, si diceva pronto ad attuare la tregua a partire dal giorno successivo, mantenendo peraltro le truppe pronte a nuovi interventi. In effetti nella giornata del 12 aprile, nonostante sporadici bombardamenti a Hama e Homs, il cessate il fuoco veniva sostanzialmente rispettato da entrambe le parti, come rilevato con moderata soddisfazione da Kofi Annan. L'evoluzione della posizione russa e la Risoluzione 2042 La giornata del 12 aprile vedeva maturare a Washington, durante la seconda giornata della riunione dei ministri degli esteri del G8, un'evoluzione della posizione russa, disponibile ad accettare nella sede del Consiglio di sicurezza dell'ONU la discussione di una bozza di risoluzione per l'invio di una missione di osservatori in Siria. Mentre la tregua veniva rispettata solo parzialmente, tanto che nelle prime 36 ore le forze governative uccidevano una trentina di persone, al Palazzo di Vetro la Russia frapponeva qualche ulteriore resistenza all'approvazione del testo in discussione, giudicato da Mosca eccessivamente lungo e dettagliato. Il 14 aprile, infine, la bozza di risoluzione veniva approvata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza (Risoluzione 2042): il testo approvato prevedeva l'invio immediato di una missione esplorativa in Siria, composta da non più di trenta osservatori militari non armati, allo scopo di controllare il rispetto del cessate il fuoco, ma anche degli altri punti del piano di pace sottoposto ad Assad da Kofi Annan, con particolare riguardo al ritiro delle forze militari e degli armamenti pesanti dai centri abitati. Le autorità siriane erano inoltre invitate a consentire il libero accesso del personale umanitario a tutte le persone bisognose di assistenza, facilitandone l'operato. La

risoluzione conteneva inoltre l'intendimento del Consiglio di Sicurezza, qualora le parti avessero assicurato una cessazione duratura delle violenze, a dar vita immediatamente ad una vera e propria missione di monitoraggio dell'ONU in Siria. Il Segretario generale delle Nazioni Unite avrebbe dovuto riferire sull'attuazione della risoluzione 2042 entro e non oltre il 19 aprile 2012. La Russia, per bocca dell'ambasciatore presso le Nazioni Unite Churkin, avvertiva tuttavia che per l'invio della missione di osservatori vera e propria avrebbe dovuto essere approvata una seconda risoluzione, successivamente ad un rapporto sulla situazione siriana da parte del Segretario generale dell'ONU Ban Ki-moon. Nella serata del 15 aprile, comunque, giungevano a Damasco i primi osservatori dell'ONU, mentre il segretario generale Ban Ki-moon esprimeva preoccupazione per le violazioni della tregua, che avrebbero provocato nella giornata 13 vittime tra i civili. Peraltro il governo di Damasco metteva in qualche modo le mani avanti, precisando di non essere in grado di garantire l'incolumità degli osservatori se il loro lavoro e i loro movimenti non fossero avvenuti in completo raccordo con le autorità del paese, e ribadendo inoltre di avere il diritto di non accettare eventualmente la nazionalità di alcuni degli osservatori. A tale proposito il Consiglio nazionale siriano, per bocca di un suo esponente, ha esplicitamente accusato il regime di voler controllare tutti i movimenti della missione di osservatori, anche per mezzo della sezione speciale dei servizi di sicurezza che sarebbe stata creata già durante la missione di osservatori della Lega Araba dei mesi precedenti. Si confermava intanto il rispetto solo parziale della tregua in vigore dal 12 aprile da parte del regime siriano, e anche nella giornata del 16 aprile vi sarebbero state una trentina di vittime, soprattutto nella regione di Idlib, ma anche con bombardamenti su Homs e incursioni delle forze di sicurezza nelle province di Hama e Daraa. Il 19 aprile il Segretario generale dell'ONU denunciava il proseguire delle violenze da parte delle forze del regime e il mancato ritiro delle truppe e degli armamenti dalle città, mentre non vi era stato alcun rilascio di prigionieri e si continuavano a denunciare abusi contro di essi. Anche l'accesso di aiuti umanitari risultava ancora problematico. Da parte dei combattenti contro il regime di Assad venivano rivolte nella stessa giornata esortazioni a compiere operazioni militari mirate in appoggio alle azioni dei ribelli.

La seconda risoluzione sulla Siria e la missione UNSMIS

Il 21 aprile il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite approvava una seconda Risoluzione sulla Siria (la n. 2043), la cui urgenza era stata particolarmente sostenuta dalla Russia, votando all'unanimità l'invio di un contingente di non più di trecento osservatori militari disarmati, oltre alla necessaria componente civile. La missione deliberata (UNSMIS – United Nations Supervision Mission in Syria), guidata dal generale norvegese Robert Monod, della durata iniziale di 90 giorni e sulla quale già in precedenza le Nazioni Unite avevano firmato un protocollo d'intesa con il governo siriano, sarebbe stata soggetta ad una frequente (15 giorni) periodica valutazione da parte del Segretario generale dell'ONU che avrebbe riferito al CdS, soprattutto in ordine all'effettivo rispetto – fino a quel momento solo parziale - del cessate il fuoco. La Risoluzione invitava inoltre sia le autorità siriane che le opposizioni armate a porre fine a ogni combattimento, presupposto questo essenziale per la valutazione del Segretario generale sulle modalità e i tempi di dispiegamento di UNSMIS. Per quanto riguarda l'Italia, il Consiglio dei ministri ha autorizzato, l'8 maggio 2012, la partecipazione all'UNSMIS di militari italiani, nel ruolo di "osservatori delle Nazioni Unite", non armati, fino ad un massimo di 17 unità. Gli attivisti dei comitati di coordinamento che si oppongono in Siria al regime non hanno nascosto la loro delusione, sostenendo che la missione avrebbe fallito il proprio obiettivo, in quanto insufficiente a coprire il vasto territorio siriano, e si sarebbe risolta

solo in un'ulteriore concessione di tempo al regime di Assad. La nuova risoluzione apriva inoltre il problema di trovare l'accordo con la Siria sulle nazionalità dei componenti della missione, che Damasco desiderava il più possibile appartenere a paesi non ostili al regime di Assad. Il 23 aprile, mentre nuovamente si levavano voci a denunciare la perdurante repressione in atto nel paese, che violava l'impegno sul cessate il fuoco, nuove sanzioni europee e americane colpivano la Siria: in particolare, quelle decise dal Presidente USA Obama si sono rivolte verso una serie di tecnologie con le quali il regime sarebbe stato in grado di rintracciare e colpire gli oppositori mediante il controllo dei telefoni cellulari e dei social network della rete Internet. Il 26 aprile vi era, tra l'altro, l'uccisione di 11 bambini nel bombardamento di un palazzo a Hama – ma il governo ha attribuito l'esplosione all'attività di terroristi che preparavano ordigni -, nelle stesse ore in cui la Turchia ventilava la possibilità di portare in sede NATO la situazione di tensione del proprio confine con la Siria, oggetto nei giorni precedenti di ripetute violazioni durante l'inseguimento di profughi. Il giorno successivo un attentato suicida colpiva il centro di Damasco, confermando che il cessate il fuoco veniva sostanzialmente violato, con conseguente fallimento del piano di Kofi Annan, come già rilevato dalla Francia ed a seguire dagli USA. Quando il 30 aprile diverse esplosioni colpivano la città nordoccidentale di Idlib, solo da un mese ritornata sotto il controllo del regime di Assad, il governo aveva buon gioco nell'attribuire la morte di non meno di otto persone ai "terroristi". Gli oppositori hanno tuttavia rigettato ogni responsabilità sulle autorità siriane, accusate di organizzare attentati – come alcuni episodi recenti avrebbero dimostrato – per poter figurare quali vittime del terrorismo agli occhi della Comunità internazionale. Del resto anche l'arrivo degli osservatori della Lega Araba nel dicembre 2011 era stato accompagnato, sempre secondo gli oppositori, da una serie di attentati. Il 3 maggio sono stati gli studenti universitari di Aleppo, solo da poco tempo unitisi alla contestazione del regime siriano, ad essere vittime della repressione, con una massiccia irruzione delle forze di sicurezza nei dormitori del campus, danneggiando suppellettili, procedendo ad arresti e - secondo quanto riferito – uccidendo due dei giovani ospiti del campus. Nel contempo si diffondeva la notizia dell'arresto di due figli del noto dissidente Fayez Sara, fondatore della Lega dei giornalisti siriani. Il portavoce della UNSMIS rilevava in effetti che non vi era ancora il completo rispetto del cessate il fuoco. Nemmeno le elezioni politiche del 7 maggio hanno segnato una ricomposizione dei contrasti: piuttosto, esse sono state boicottate anche da forze di opposizione moderata non colpite dalla repressione, in quanto giudicate solo un'operazione cosmetica del regime, il cui controllo sul Parlamento – già di per sé scarsamente incidente sulla vita politica siriana – non sarebbe venuto meno per la sola fine del monopolio politico del Partito Baath, giacché il Baath avrebbe continuato pur sempre a designare oltre la metà dei deputati su base corporativa, mentre il divieto della formazione di partiti a sfondo etnico o confessionale avrebbe reso possibile solo la presentazione di liste di candidati indipendenti piuttosto omogenei tra loro. Inutile dire che le elezioni sono state bollate alla stregua di una farsa dalle opposizioni più radicali. Il pessimismo sul destino della missione ONU si accresceva il 9 maggio, quando un attentato sfiorava addirittura un convoglio di osservatori che si dirigeva verso Daraa, e soprattutto il giorno successivo, con la morte di oltre 50 persone – tra cui 11 bambini - e il ferimento di trecento in un duplice attacco di kamikaze a Damasco. L'attentato veniva rivendicato due giorni dopo da un gruppo fondamentalista sunnita poco conosciuto, il Fronte della vittoria, che già si era attribuito in gennaio un analogo ma meno sanguinoso atto terroristico nella capitale. I dissidi all'interno del fronte delle opposizioni Il 13 maggio il Ministro degli Esteri Giulio Terzi riceveva a Roma il capo del Consiglio nazionale siriano Burhan Ghalioun, nella capitale italiana impegnato dal giorno precedente in un incontro del Segretariato del Cns. Proprio tale riunione contribuiva a sancire le perduranti divisioni nel fronte che si contrapponeva al regime di Assad, scosso da polemiche politiche e rivalità personali tra i dissidenti all'estero e quelli in patria - questi ultimi, riuniti in maggioranza nella Commissione di coordinamento nazionale (Ccn). Gli esponenti della Ccn accusavano il Cns di essere

diretto solo da esponenti di élite espatriati, pur avendo un importante seguito di militanti all'interno della Siria I dissidi interni alle opposizioni siriane si sono acuiti dopo la rielezione di Ghalioun nella riunione di Roma, ove ha sconfitto il candidato Sabra, cristiano e più legato all'opposizione operante all'interno della Siria, tanto che lo stesso Ghalioun si è detto pronto alle dimissioni per scongiurare il completo fallimento dei tentativi di unificare il fronte delle opposizioni, e si è dopo pochi giorni effettivamente dimesso, criticando anche le divisioni tra laici e islamici in seno allo stesso Cns. Frattanto si verificavano, a partire dalla metà di maggio, casi di propagazione del conflitto siriano in Libano, che hanno destato comprensibilmente una grande preoccupazione sia nelle locali autorità che nella Comunità internazionale. Il 18 maggio lo stesso segretario generale dell'ONU, a seguito di prove presentategli dal rappresentante siriano alle Nazioni Unite, riconosceva la presenza di al Qaida in Siria e l'elevata probabilità che avesse portato a termine gli attentati di Damasco del 10 maggio. Nella stessa giornata del 18 maggio si svolgeva ad Aleppo – seconda città della Siria -, in concomitanza con il venerdì di preghiera, la più massiccia manifestazione di contestazione al regime dall'inizio delle proteste nel 2011.

Il massacro di Hula

Il 25 maggio i carri armati del regime siriano entravano per la prima volta anche ad Aleppo, ma, soprattutto, va segnalato il massacro di Hula, cittadina della provincia di Homs, dove pesanti bombardamenti di artiglieria attribuiti dagli osservatori dell'ONU ai carri armati delle forze governative – che peraltro hanno negato ogni responsabilità, attribuendola a forze terroristiche impegnate in un complotto straniero - provocavano più di cento morti, e tra questi moltissimi bambini. Tra le reazioni indignate della Comunità internazionale spiccava quella del ministro degli esteri italiano Giulio Terzi, il quale, incontrando a Roma l'omologo francese Laurent Fabius, richiedeva una nuova riunione del Gruppo degli Amici della Siria, per valutare ulteriori iniziative in sede ONU anche al di là del piano Annan, e definito inaccettabile lo sviluppo degli eventi in Siria. D'altra parte, il massacro di Hula ha fatto sì che l'Esercito libero siriano, essenzialmente composto da militari disertori, dichiarasse la fine del piano Annan, esortando le Nazioni Unite e i paesi amici dell'opposizione siriana a lanciare raid aerei contro le forze del presidente Assad, e preannunciando una escalation militare contro le forze governative, suscettibile di configurare sempre più la crisi siriana come una vera e propria guerra civile. La Russia peraltro continuava a puntare con forza sulla riuscita del piano Annan, mettendo in luce come le responsabilità delle violenze fossero ormai condivise dal regime e dall'opposizione siriani, e non sembrava disponibile ad accogliere una soluzione – che sarebbe piaciuta invece agli USA - come quella che nello Yemen ha portato all'allontanamento dal potere del presidente Saleh, mantenendo però alla direzione del paese buona parte del suo entourage politico. Il 28 maggio Kofi Annan tornava a Damasco, lanciando un appello per l'effettiva applicazione del piano di pace da lui stesso formulato, soprattutto con la fine delle violenze da chiunque perpetrate. La reazione alla strage consumatasi a Hula raggiungeva il 29 maggio un momento di coordinamento a livello europeo, con la decisione di Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito di espellere i rappresentanti diplomatici siriani nelle rispettive capitali, dichiarandoli persona non grata. Altrettanto hanno fatto gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia: i capi delle diplomazie europee hanno chiuso in modo apparentemente irrevocabile ogni possibilità per Assad di rimanere alla guida della Siria, e anche il premier turco Erdogan ha parlato di situazione ormai giunta al limite da parte del regime di Assad. La Russia, invece, ha proseguito nel sostegno al regime siriano, continuando a lanciare appelli alla fine delle violenze a tutti gli attori del conflitto, ed esortando l'ONU a condurre un'inchiesta imparziale sui fatti di Hula, sui quali veniva peraltro reso noto dall'Alto commissariato ONU per i diritti umani che i resti delle vittime avrebbero suggerito che solo una piccola parte di esse sia stata provocata dai colpi di

artiglieria, mentre quattro quinti dei morti sarebbero stati uccisi in un secondo tempo, in vere e proprie esecuzioni, anche con armi da taglio, da parte dei miliziani filogovernativi – questo tragico cliché si sarebbe poi ripetuto nei giorni successivi in varie circostanze.

USA, Europa e Russia di fronte alla crisi siriana

Va rilevato come le divisioni nel seno dell'opposizione al regime di Assad siano proseguite e semmai si siano aggravate - i vertici all'estero dell'Esercito di liberazione siriano (ELS) non hanno condiviso l'ultimatum di 48 ore lanciato il 30 maggio dai ribelli operanti all'interno della Siria perché il regime di Assad applicasse finalmente tutti punti del piano Annan - e va altresì segnalato come, in modo abbastanza strumentale, la questione siriana fosse ormai entrata pienamente anche nella campagna per le presidenziali americane. Il candidato repubblicano Romney infatti accusava il presidente Obama di consentire il massacro siriano rifiutandosi di armare i ribelli, mentre l'Amministrazione in carica ribatteva che, per le divisioni al loro interno e le loro caratteristiche ancora in buona parte non chiarite, sarebbe stato troppo rischioso consegnare armamenti alle numerose fazioni dell'opposizione; anche sul piano europeo si rilevavano notevoli divergenze di posizione, con il Belgio quale unico sostenitore della prospettiva di intervento armato in Siria - ma il neopresidente francese Hollande non escludeva a sua volta del tutto tale eventualità -, mentre la Germania, ad esempio, affidava solo alla via dei negoziati e della politica la soluzione del rebus di Damasco. Ciò consentiva al presidente russo Putin, teoricamente in difficoltà per il costante appoggio alla permanenza del regime siriano, di affrontare senza troppe difficoltà il doppio vertice del 1° giugno a Berlino e del 2 giugno a Parigi, rispettivamente con la cancelliera Merkel ed il Presidente francese, facendo valere l'approccio più morbido della Germania nei confronti di una Francia per la quale era assolutamente improponibile l'ipotesi di una permanenza di Assad al potere. In tal modo, comunque, né la Germania né la Francia riuscivano ad ottenere alcun cedimento russo sulla prospettiva, perlomeno, di un inasprimento sanzionatorio nei confronti di Damasco. Il ruolo di sostegno al regime siriano da parte di Cina e Russia veniva confermato anche il 1° giugno, quando il Consiglio delle Nazioni Unite sui diritti umani approvava a Ginevra una risoluzione di condanna del massacro di Hula, con una maggioranza nella quale non figuravano né Mosca né Pechino. Il 2 giugno, mentre una sessione straordinaria della Lega Araba convocata in Qatar sollecitava nuovamente il rispetto del piano di pace di Kofi Annan, minacciando in caso contrario l'uso della forza, lo stesso Kofi Annan paventava la prospettiva di una guerra a tutto campo ormai imminente in Siria. Inoltre, il 2 e 3 giugno il conflitto siriano tornava a riecheggiare anche nel Nord del Libano, dove nella città di Tripoli vi sono stati 14 morti e più di trenta feriti in rinnovati scontri tra gruppi sunniti e alawiti. Nemmeno l'intervento di Assad in Parlamento (3 giugno) offriva speranze di una qualche evoluzione positiva della situazione: il presidente siriano tornava ad accusare forze straniere e terroristiche per l'escalation delle violenze, incluso il massacro di Hula, e in tal senso escludeva qualsiasi possibilità di dialogo con il Consiglio nazionale siriano. Dure critiche ha destato il discorso di Assad da parte dell'Arabia Saudita – il cui capo della diplomazia ha auspicato la creazione in Siria di una zona-cuscinetto – e della Turchia, per bocca del premier Erdogan. Il Vertice tra Russia ed Unione europea svoltosi nei pressi di San Pietroburgo e concluso il 4 giugno non ha portato novità in riferimento alla tragedia siriana: le parti hanno sì convenuto sulla necessità di sostenere ulteriormente l'attuazione del Piano Annan, ma confermando le divergenze già registrate in ordine al livello di pressioni da esercitare sul regime siriano e sul suo capo Bashar al-Assad – la cui permanenza al potere, tuttavia, la Russia ha precisato subito dopo – e nello stesso senso si è espressa Pechino - non è una priorità inderogabile. All'interno della Siria appariva poi con chiarezza il superamento della tregua che i ribelli avevano accettato all'inizio dell'applicazione del Piano Annan: soprattutto dopo il massacro di Hula essi dichiaravano di voler riprendere i

combattimenti a protezione delle popolazioni siriane attaccate dal regime, mentre chiedevano a gran voce l'intervento armato della Comunità internazionale. Che il conflitto siriano, nello stallo sostanziale della diplomazia, precipitasse sempre più in una sorta di guerra civile, sembrava confermato anche dal relativo calo del numero dei civili uccisi, accompagnato dal netto incremento delle vittime tra i governativi e i ribelli in armi. Il 5 giugno, come ritorsione all'espulsione degli ambasciatori siriani decretata il 29 maggio in diversi Paesi occidentali, la Siria dichiarava indesiderati 17 diplomatici. Il 6 giugno – mentre a Damasco veniva incaricato un ex ministro dell'agricoltura di dar vita al nuovo governo dopo le contestate elezioni legislative del mese precedente - si svolgeva il Vertice russo-cinese a Pechino, dal quale usciva la proposta di una Conferenza internazionale per garantire l'attuazione del Piano Annan. Parallelamente, paesi occidentali e arabi si erano ritrovati a Istanbul nell'ambito del gruppo degli Amici della Siria, esprimendosi per nuove sanzioni contro Damasco e per il deciso avvio di un processo di transizione. A quest'ultima prospettiva sembravano però opporsi le gravi divisioni interne al fronte degli oppositori del regime di Assad, come anche i rischi di degenerazione in uno scontro confessionale aperto tra sunniti e alawiti in Siria e nel vicino Libano.

La strage del 6 giugno 2012 e le ipotesi di un intervento armato

Il 6 giugno si assisteva anche ad una nuova strage di civili ad opera dell'artiglieria governativa e delle milizie lealiste alla periferia di Hama: il bilancio è stato di circa cento vittime, di cui venti bambini. La nuova strage faceva dichiarare apertamente il giorno dopo al segretario generale Ban Ki-moon, davanti all'Assemblea generale dell'ONU, che il regime di Damasco aveva ormai perso ogni legittimità. Segnali di ricompattamento delle opposizioni al regime siriano si sono avuti il 10 giugno, quando il Consiglio nazionale siriano, nella riunione di Istanbul, eleggeva il nuovo leader, nella persona del curdo lungamente esiliato in Svezia Abdelbasset Sied, una figura potenzialmente capace di coinvolgere maggiormente le minoranze etniche e religiose della Siria nell'opposizione ad Assad. Sied ha subito annunciato che il Cns avrebbe assunto la direzione dei ribelli armati operanti all'interno del paese, inquadrati nell'Esercito libero siriano. Sied, inoltre, è tornato a lanciare un vibrante appello alla Comunità internazionale perché, ai sensi del Capitolo VII della Carta dell'ONU, autorizzasse un intervento armato a protezione dei civili siriani. L'11 giugno gli osservatori della missione ONU in Siria facevano rilevare una ulteriore escalation da parte del regime di Assad, con l'uso di elicotteri militari contro le basi della ribellione armata, e nel mezzo del conflitto sempre più numerosi erano i civili intrappolati e privi anche dei più elementari mezzi di sussistenza. Non a caso gli stessi osservatori si sarebbero impegnati nell'evacuazione di un gran numero di civili, fra cui naturalmente anche donne e bambini, bloccati nella città di Homs. Un rapporto sempre di fonte ONU evidenziava subito dopo gli orrori nei quali venivano coinvolti in Siria i bambini, uccisi, incarcerati e fatti oggetto di ogni forma di violenza, fino a utilizzarli come scudi umani nei convogli di soldati governativi. Anche i ribelli, tuttavia, si sarebbero resi responsabili di tali atrocità, con il reclutamento e l'uso in combattimento di numerosi bambini. Il 13 giugno la Francia tornava con forza, per bocca del ministro degli esteri Fabius, a invocare un intervento delle Nazioni Unite basato sul capitolo VII della Carta dell'ONU, che avrebbe consentito di armare coloro che vengono inviati sul campo. Inoltre, Fabius è tornato a ventilare l'opportunità di imporre una parziale no fly zone sui cieli siriani, a protezione dei civili delle zone più martoriate. Emergeva intanto il raccapricciante assassinio di una madre e di cinque figli tutti di età non superiore a sei anni in una zona a Nord di Aleppo a maggioranza curda, nelle stesse ore nelle quali l'esercito governativo assumeva il controllo della cittadina di Haffe, nella regione costiera di Latakia, popolata da sunniti e cristiani, ma circondata da villaggi alawiti. Parallelamente al rilancio francese in direzione di una possibilità almeno parziale di intervento armato Nazioni Unite -

che Parigi ha poi ulteriormente corroborato annunciando la fornitura ai ribelli di mezzi di comunicazione -, gli Stati Uniti hanno accentuato la pressione su Mosca, accusata anche di fornire al regime siriano gli elicotteri militari utilizzati già più volte nella repressione: il ministro degli esteri russo Lavrov, in visita a Teheran, ha respinto ogni accusa, asserendo che Mosca avrebbe fornito a Damasco esclusivamente armamenti difensivi, confermando la propria opposizione ad ogni ipotesi di ricorso all'intervento armato in Siria e rigettando le accuse nel campo statunitense, con l'accusa a Washington di fornire armamenti ai ribelli siriani. Il capo della missione di osservatori delle Nazioni Unite accusava il 15 giugno sia i governativi che i ribelli di limitare il lavoro della UNSMIS a causa della escalation delle violenze: il giorno successivo le operazioni venivano sospese e gli osservatori militari si ritiravano nelle loro basi, disposti a riprendere il proprio lavoro solo quando le condizioni di sicurezza fossero migliorate. Il Consiglio nazionale siriano richiedeva intanto l'invio di una missione ONU più numerosa e armata, in grado di proseguire nella propria opera nonostante le violenze. Nell'incontro in margine al Vertice G20 di Los Cabos (Messico) del 18 e 19 giugno i presidenti russo e americano, in un clima assai più disteso rispetto alle relazioni bilaterali degli ultimi mesi, convenivano sull'opportunità di collaborare per contribuire a porre fine alle violenze in Siria e scongiurare lo spettro di una guerra civile totale, nonché permettere al popolo siriano di scegliere indipendentemente e democraticamente il proprio futuro: in pratica, tuttavia, ognuno è rimasto sulle sue posizioni, senza far registrare alcun progresso. Mentre continuava l'impasse della missione di osservatori disarmati delle Nazioni Unite, impossibilitati a svolgere il loro compito per l'escalation della violenza, si assisteva intanto a un notevole intensificarsi delle azioni armate dei ribelli contro le forze di sicurezza del regime siriano: il 20 giugno un convoglio che comprendeva operatori italiani dell'ANSA è stato colpito, probabilmente da una bomba posta al margine della strada, che ha provocato la morte di uno degli agenti siriani che accompagnavano il convoglio e il ferimento di altri tre. Si infittivano anche le voci di intense trattative per giungere a uno sblocco della situazione siriana attraverso l'esilio di Bashar al-Assad, e si verificava il 21 giugno il primo caso di defezione di un pilota militare siriano, il cui Mig-21 è atterrato in Giordania, ove veniva concesso al militare asilo politico.

L'escalation delle tensioni tra Siria e Turchia

Il 22 giugno la questione siriana si arricchiva di un nuovo elemento di grave tensione, quando un velivolo militare turco veniva abbattuto dalla contraerea siriana mentre si trovava in volo sul mare poco più a sud del confine turcosiriano, poiché avrebbe, secondo Damasco, violato lo spazio aereo nazionale. Una riunione d'urgenza veniva convocata ad Ankara da Erdogan, con la partecipazione del capo di stato maggiore, dei ministri dell'interno, degli esteri e della difesa, nonché del capo dei servizi segreti di Ankara. Il 23 giugno interveniva il presidente turco Abdullah Gul, dopo un contatto telefonico con Damasco, preannunciando un'indagine per comprendere se il velivolo turco avesse violato lo spazio aereo siriano: Gul affermava inoltre che la vicenda dell'abbattimento dell'aereo era di gravità tale da non poter in nessun caso essere ignorata. Il 24 giugno il ministro degli esteri turco Davutoglu, in un intervento in diretta televisiva, sosteneva che il velivolo si trovava nello spazio aereo internazionale – un possibile breve sconfinamento nello spazio aereo siriano non è stato escluso, ma si sarebbe verificato un quarto d'ora prima dell'abbattimento -, era disarmato e non tentava in alcun modo di nascondere la propria nazionalità. Inoltre, l'abbattimento sarebbe avvenuto senza alcun preavviso, e Davutoglu ha espresso scetticismo sulla dichiarazione siriana per la quale la contraerea di Damasco avrebbe ignorato trattarsi di un aereo della Turchia. Il governo di Ankara dichiarava dunque quello siriano un atto ostile, precisando peraltro di voler dare una risposta nei limiti del diritto internazionale. Dalla Siria veniva una secca replica, rivendicando l'abbattimento come atto di difesa della propria

sovranità, e comunque perpetrato alla stregua di un incidente, e non con intenti aggressivi, verso un velivolo che comunque si sarebbe trovato nello spazio aereo siriano. I rapporti bilaterali tra Turchia e Siria venivano inaspriti anche dalla denuncia di Damasco, che in qualche modo potrebbe collegarsi all'abbattimento del velivolo turco, delle continue infiltrazioni di gruppi definiti terroristici dal confine settentrionale - ovvero dalla Turchia - a tale proposito si moltiplicavano le voci e le conferme di un'intensa attività della CIA nei pressi del confine siriano, con una sorta di smistamento degli armamenti che l'Arabia Saudita, il Qatar e la Turchia avrebbero inviato ai ribelli siriani, anche per impedire con il loro controllo che finissero nelle mani di Al-Qaïda o di gruppi fondamentalisti sunniti siriani. Il governo turco chiedeva intanto alla NATO la convocazione di una riunione sull'abbattimento del proprio caccia da parte dei siriani: secondo la portavoce della NATO la Turchia avrebbe chiesto consultazioni sulla scorta dell'articolo 4 del Trattato istitutivo dell'Alleanza atlantica, che le prevede appunto qualora uno Stato membro ritenga di essere oggetto di una possibile minaccia alla sua sicurezza o indipendenza politica. La Turchia ha inoltre accompagnato l'iniziativa diplomatica con una nota di protesta inviata alla Siria. In riferimento all'abbattimento del jet militare turco da parte dei siriani, avvenuto il 22 giugno, le riunioni dei ministri degli esteri UE del 25 giugno e quella degli Ambasciatori NATO del giorno successivo esprimevano solidarietà alla Turchia, anche per il carattere equilibrato della sua reazione. Ai toni di crescente rabbia delle massime autorità turche la Siria – appoggiata da esperti russi – ribatteva di non credere alla versione turca del jet disarmato sconfinato per errore: si sarebbe trattato piuttosto di un tentativo di spiare le forze armate siriane a vantaggio dei ribelli, o addirittura di un test sulle difese antiaeree siriane a beneficio di possibili azioni della NATO. La Turchia iniziava frattanto a rafforzare il dispositivo militare sui 600 km. di frontiera con la Siria, preannunciando immediate reazioni in caso di violazioni di confine. Il 30 giugno, il 1° e il 2 luglio velivoli turchi F-16 si alzavano in volo a prevenire eventuali violazioni dello spazio aereo turco da parte di elicotteri siriani in avvicinamento alla frontiera comune. Il 3 luglio il presidente Assad, in un'intervista a un quotidiano turco, tentava di allentare la tensione esprimendo rincrescimento per l'abbattimento dell'aereo di Ankara e condoglianze alle famiglie dei due piloti - i cui corpi sono stati finalmente individuati il 4 luglio, giorno nel quale la pubblicazione della seconda parte dell'intervista ad Assad ha rinfocolato le tensioni, con accuse al premier turco Erdogan di ingerenza negli affari interni della Siria e di aperto sostegno ai gruppi "terroristi". Peraltro il ritrovamento dei corpi dei due piloti e dei resti del jet turco abbattuto faceva emergere la maggior credibilità della tesi siriana, per la quale l'abbattimento sarebbe avvenuto effettivamente nelle acque territoriali della Siria, e la prova principale sarebbe stata l'assenza di tracce, sui rottami, dell'impatto di un missile - dunque l'aereo sarebbe stato colpito dal fuoco della contraerea a distanza ravvicinata. In tal senso Erdogan, che non aveva ricevuto se non espressioni di solidarietà a parole, iniziava a incassare anche le critiche della stampa nazionale, che constatava il sostanziale blocco dell'iniziativa di Ankara. Anche l'opposizione politica turca, soprattutto quella socialdemocratica, attaccava il governo denunciando i lati oscuri della vicenda e facendosi interprete dei sentimenti largamente pacifisti dell'opinione pubblica turca. Nuovo piano internazionale di transizione per la Siria. Attentato al ministro siriano della difesa a Damasco. Escalation delle vittime Il 30 giugno si era intanto svolta a Ginevra una Conferenza sulla Siria convocata da Kofi Annan dopo la constatazione del fallimento di fatto del proprio piano per la cessazione delle violenze nel paese mediorientale. Alla conferenza hanno preso parte USA, Regno Unito, Francia, Cina, Russia, Iraq, Qatar, Kuwait e Turchia, oltre ai segretari generali di ONU e Lega Araba e all'Alto rappresentante UE per la politica estera Catherine Ashton. La Conferenza approvava un piano di transizione imperniato sulla creazione di un organo esecutivo formato da esponenti dell'attuale governo di Damasco e da membri dell'opposizione. Il piano non trattava esplicitamente del destino politico del presidente Assad, e proprio su tale questione riemergevano dopo la Conferenza le divergenze tra chi (i paesi occidentali) riteneva che il piano implicasse la fine politica di Assad, e chi invece (la

Russia), attenendosi alla lettera del documento, non ne prevedeva necessariamente le dimissioni. Tanto le opposizioni quanto il regime di Assad hanno per una volta convenuto nel definire la Conferenza di Ginevra come l'ennesimo fallimento, poiché non avrebbe fatto registrare alcun mutamento nelle posizioni dei principali attori internazionali. Nel crescente scetticismo sulle possibilità di una soluzione diplomatica del conflitto siriano, il regime promulgava il 2 luglio una nuova legge che prevede la pena di morte per chi a seguito di atti terroristici cagioni la menomazione o addirittura il decesso delle vittime. A fronte di tali inasprimenti, le opposizioni proseguivano nel mostrare profonde divisioni, con il boicottaggio della riunione del 3 luglio al Cairo – alla quale hanno partecipato il Consiglio nazionale siriano, la Turchia e la Lega Araba – da parte dell'Esercito siriano libero, che opera all'interno del paese. Uno dei leader curdo-siriani si è spinto ad accusare il Cns di vole instaurare un regime islamico. Il 6 luglio si svolgeva a Parigi l'ennesima Conferenza degli amici della Siria, con la massiccia presenza di ben 107 delegati di altrettanti Stati – ma con l'assenza di Russia e Cina -, dalla quale risuonava un vigoroso monito ad Assad perché lasciasse il potere. In particolare, il segretario di Stato USA Hillary Clinton ha propugnato con forza la necessità di adottare una nuova risoluzione in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU, nella quale si definissero con chiarezza le conseguenze per il regime siriano se acesse continuato a non rispettare il piano Annan, conseguenze che dovrebbero attingere anche le misure previste dal capitolo VII della Carta dell'ONU (che, si ricorda, prevede anche come extrema ratio interventi armati). Tra i punti della dichiarazione finale della Conferenza spiccavano il rifiuto di ogni impunità per i crimini fino ad allora commessi, l'effettiva applicazione delle sanzioni economico-finanziarie e un deciso rafforzamento dell'appoggio alle opposizioni al regime di Assad. La Conferenza si è svolta mentre era in volo verso Parigi il generale Manaf Tlass, comandante di una delle unità della Guardia repubblicana e vicinissimo ad Assad, come suo padre lo era stato nei confronti del padre del presidente siriano, Hafez Assad: la defezione di Tlass è stata vista unanimemente come un duro colpo alla compattezza del regime siriano. Il 7 luglio, a più riprese, razzi e proiettili di mortaio siriano raggiungevano il nord del Libano, uccidendo cinque persone, tra cui due profughi siriani. Il 10 luglio altre bombe siriane colpivano il territorio libanese, dopo che nella notte una sparatoria aveva coinvolto presso il confine le forze di sicurezza di Damasco e miliziani presumibilmente appartenenti alle opposizioni armate siriane. Una nuova iniziativa diplomatica di Kofi Annan si sviluppava il 9 e 10 luglio, rispettivamente con incontri a Damasco con il presidente Assad e a Teheran con la dirigenza iraniana, che l'ex segretario generale dell'ONU avrebbe voluto senz'altro coinvolgere nei tentativi di soluzione della grave crisi siriana - al proposito, la posizione di Teheran sembrava relativamente distaccata rispetto al futuro politico di Assad, rimandando a libere elezioni dei siriani nel 2014, in attesa delle quali tuttavia gli Stati stranieri avrebbero dovuto astenersi da interferenze nella grave situazione di scontro sul terreno interno. Kofi Annan, che aveva poi concluso il suo tour diplomatico con un incontro a Baghdad con il premier iracheno al-Maliki, faceva cenno a un "nuovo approccio" concordato con Assad, e volto a risolvere dapprima le situazioni di più grave conflitto in vari distretti siriani. Va comunque rilevato che tanto le opposizioni al regime di Assad quanto gli Stati Uniti rifiutavano con forza la prospettiva di un coinvolgimento dell'Iran nella questione della Siria, il cui esercito intanto, a partire dal 7 luglio, dava dimostrazione di forza con lo svolgimento di esercitazioni militari su larga scala.

Lo stallo della diplomazia e l'estendersi dei combattimenti. La rinuncia di Kofi Annan.

La situazione siriana si è mantenuta così a lungo sullo sfondo di un sostanziale stallo diplomatico, con la Russia sempre impegnata a difendere la posizione del presidente Assad, perlomeno fino allo svolgimento di elezioni politiche - difficilmente ipotizzabili, però, nello

scenario attuale -, mentre i paesi occidentali tentavano di accrescere le pressioni sul regime siriano, senza trovare tuttavia gli strumenti necessari. Infatti, nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si sono confrontate due diverse bozze di risoluzione, quella russa, che si limitava ad auspicare il rinnovo trimestrale del mandato della missione di osservatori dell'ONU, e quella dei paesi occidentali, che intimava al regime di Assad di cessare entro dieci giorni di utilizzare armi pesanti contro le città maggiormente coinvolte nella ribellione, a pena dell'imposizione immediata di sanzioni economiche e diplomatiche. Il 12 luglio vi sarebbe stato un nuovo massacro nella città di Tremseh, nella provincia di Hama: secondo lo stesso Kofi Annan le forze di sicurezza siriane avrebbero utilizzato armi pesanti, carri armati ed elicotteri, violando impegni contratti con il piano di pace da lui prediposto. Il bilancio della strage sarebbe stato almeno di 150 morti. Di fronte alle veementi proteste internazionali, alle quali si univano anche il Segretario di Stato USA Hillary Clinton e il Segretario generale dell'ONU, il regime siriano, servendosi anche di un rapporto degli osservatori dell'ONU giunti il 14 luglio a Tremseh, sosteneva che nella cittadina l'attacco sarebbe stato concentrato contro cinque edifici usati come base da "terroristi", e che il numero dei morti sarebbe stato di gran lunga inferiore a quello riportato, con l'uccisione di 37 ribelli e solo due civili. Inoltre, a Tremseh le forze siriane non avrebbero utilizzato nessun tipo di arma pesante. Intanto il 15 luglio i combattimenti tra forze governative e ribelli raggiungevano i sobborghi della capitale, ancora immuni dalle violenze, provocando la chiusura della strada che collega la capitale con l'aeroporto internazionale. Il 16 luglio i combattimenti divampavano nel punto più vicino al centro di Damasco mai raggiunto dall'inizio della ribellione in Siria, il quartiere di al Midan, mentre il ministro degli esteri russo Lavrov denunciava come irrealistiche le pressioni occidentali su Mosca per convincerla ad accettare la dipartita di Assad - secondo Lavrov ricattando la Russia con la minaccia di non prorogare il mandato della missione degli osservatori dell'ONU - poiché il presidente siriano sarebbe sostenuto in primis da una parte cospicua della popolazione siriana stessa. Sul fronte delle pressioni diplomatiche va intanto segnalato che il 16 luglio il Marocco espelleva l'ambasciatore siriano, ricevendone come ritorsione l'immediata dichiarazione di persona non grata nei confronti dell'ambasciatore marocchino. Il 17, e soprattutto il 18 luglio, la situazione siriana registrava un'ulteriore escalation, con l'infuriare dei combattimenti nella capitale, che si avvicinavano sempre più al centro della città, mentre diversi quartieri subivano i bombardamenti delle forze governative. Sintomaticamente, anche il governo iracheno riteneva di dover invitare i propri cittadini presenti in Siria a rientrare in patria, dopo la morte di 23 connazionali coinvolti negli scontri dei giorni passati - tra le vittime irachene anche due giornalisti che seguivano gli eventi siriani sul terreno. Cresceva inoltre l'allarme sollevato già alcuni giorni prima, quando informazioni di intelligence avevano evidenziato come il regime siriano stesse spostando una frazione del notevole arsenale di armi chimiche in suo possesso: oltre all'attenzione statunitense, anche Israele iniziava serrate consultazioni interne tra i vertici politici e militari per studiare l'evoluzione della situazione, con particolare riguardo, oltre che alle armi non convenzionali in possesso dei siriani, anche all'eventualità che le alture del Golan - tuttora occupate dagli israeliani - possano divenire il terreno di un esodo di massa dalla Siria, che porrebbe a diretto contatto con le truppe israeliane masse di profughi disarmati in marcia per lasciare il paese. Tutto ciò nello scenario già paventato da Israele da tempo, per il quale lo sfaldamento eventuale del regime siriano, con conseguente liberazione di un gran numero di elementi sunniti in precedenza repressi, potrebbe agevolare le attività terroristiche di Al-Qaida contro lo Stato israeliano. Il 18 luglio la sede della sicurezza nazionale siriana, mentre era in corso una riunione ad alto livello tra ministri e funzionari, veniva colpita da un attentato la cui dinamica è rimasta poco chiara, anche se la rivendicazione è venuta poco dopo sia dall'Esercito libero siriano che dal gruppo Liwa al Islam, e che provocava la morte del ministro della Difesa Daud Rajha - l'esponente cristiano più in alto nel regime, del generale Hassan Turkmani e soprattutto di Assef Shawkat, cognato del presidente Assad e direttamente impegnato nella direzione della repressione. Il

successo dell'attentato è parso corroborare le aspettative degli oppositori, già palesate anche dai Fratelli musulmani, di trovarsi in un momento di svolta nella crisi siriana, della quale hanno dichiarato di attendersi una fine non lontana: in tal senso le dichiarazioni di Abdulbaset Sieda, presidente del Consiglio nazionale siriano. Intanto la Russia, che ha duramente condannato l'attentato, ha continuato a rifiutare l'ipotesi di una nuova risoluzione ONU sulla Siria, poiché essa sarebbe servita a sostenere quella che per Mosca è una rivoluzione in corso. Mentre Kofi Annan chiedeva un differimento del voto in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, La Lega Araba onvocava a Doha per il 22 luglio una riunione straordinaria dei ministri degli Esteri dell'Organizzazione. Sulla questione delle armi chimiche va segnalato che gli Stati Uniti hanno accresciuto la propria attenzione, soprattutto allarmati dall'ipotesi per cui, vistosi alle strette, il regime di Assad potrebbe addirittura usarne una parte contro l'opposizione e i civili, per non parlare dell'ipotesi funesta per la quale l'arsenale non convenzionale siriano possa finire nelle mani del terrorismo internazionale. Tuttavia, Il portavoce del Dipartimento di Stato sottolineava il 19 luglio che non vi erano al momento indizi di una perdita di controllo del regime siriano su tali armamenti, aggiungendo anche che Damasco era comunque ritenuta responsabile della sicurezza delle proprie armi non convenzionali, e il mancato rispetto dei relativi obblighi sarebbe stato motivo di incriminazione a livello internazionale dei responsabili. In ogni caso, secondo il New York Times, sarebbero stati avviati contatti tra israeliani americani su possibili iniziative comuni nei confronti degli armamenti non convenzionali siriani. Il 19 luglio vi sono stati comunque anche segnali di ripresa del regime siriano, con un'apparizione televisiva del presidente Assad impegnato a ricevere il nuovo ministro della difesa, contraddicendo le voci di una sua fuga nella città costiera di Latakia. Per la prima volta sono apparsi anche i carri armati governativi a Damasco, ponendo le premesse di una progressiva ripresa di controllo della situazione nei quartieri semicentrali. Intanto la Russia e la Cina hanno nuovamente posto il veto a una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU di iniziativa occidentale, che prevedeva sanzioni contro il regime e faceva riferimento anche al capitolo VII della Carta dell'ONU. Non è dunque stato sufficiente differire il voto sulla risoluzione, come era stato chiesto da Kofi Annan: l'ambasciatore russo presso le Nazioni Unite ha sostenuto che la bozza in discussione avrebbe aperto la porta ad un intervento militare, e minacciava sanzioni solo nei confronti del governo di Damasco, e non degli oppositori. Anche il rappresentante cinese ha rilevato come il documento fosse sbilanciato e suscettibile di un ulteriore aggravamento della situazione. Ancora una volta, l'atteggiamento russo cinese ha destato le aspre critiche dei paesi occidentali. Nella difficile situazione siriana emergeva intanto progressivamente la tendenza più o meno forte delle minoranze etniche e religiose a non vedere un futuro e a lasciare preferenzialmente il paese: non va infatti dimenticato che il regime siriano, anche al vertice, ha visto per decenni esponenti di una minoranza, quella degli alawiti, in posizione preminente, e può caratterizzarsi proprio come un regime coalizionale di minoranze, che non a caso sotto il dominio degli Assad hanno sempre goduto di un elevato livello di garanzie. Nel nuovo scenario, in cui si prevede l'arrivo al potere della maggioranza sunnita (circa il 70% dei siriani), le minoranze, oltre a temere vendette per il precedente status privilegiato, vedono un oggettivo restringimento degli spazi culturali e religiosi a propria disposizione. Il 19 luglio era anche il giorno dell'incontro a Roma del Ministro degli esteri Giulio Terzi con il presidente del Consiglio nazionale siriano Sieda, a margine del quale il Ministro si diceva preoccupato per lo stallo della risoluzione nel Consiglio di sicurezza dell'ONU, che avrebbe potuto dare al regime siriano la sensazione di essere ancora più indisturbato nel continuare con le violenze. Secondo il Ministro degli esteri italiano era comunque necessario reagire alla situazione, riattivando al massimo grado le possibilità insite nell'azione del Gruppo di amici del popolo siriano, per esercitare ulteriori pressioni sul regime e un potenziamento delle iniziative umanitarie al momento carenti. Il Ministro Terzi ha infatti ricordato che vi erano ormai in Siria 2 milioni di rifugiati interni, e, oltre alle circa 20.000 vittime, 70.000 feriti, 170.000 arrestati e

70.000 scomparsi. Il 19 luglio si confermava giornata cruciale della crisi siriana anche sul piano delle vittime: infatti l'Osservatorio nazionale per i diritti dell'uomo in Siria ha reso noto che vi sono stati 248 morti, il record dall'inizio della crisi. Il 20 luglio il Consiglio di sicurezza dell'ONU approvava all'unanimità una risoluzione che si limitava a prolungare di 30 giorni il mandato della missione di osservatori in Siria. Va rilevato che la Russia aveva minacciato di opporsi anche a questa bozza di risoluzione, per la condizionalità che essa poneva al regime di Damasco, nel senso di specificare il divieto di ulteriore proroga del mandato della missione di osservatori qualora il regime non avesse cessato di utilizzare armi pesanti contro i ribelli e non avesse creato una situazione più sicura per l'espletamento dei compiti degli osservatori. L'approvazione del documento non metteva la sordina alle polemiche tra Russia e paesi occidentali: gli Stati Uniti hanno autorevolmente sostenuto di aver ormai intenzione di agire al di fuori del quadro delle Nazioni Unite, e la Russia ha ribattuto definendo preoccupante ma anche inefficace questo tipo di iniziative. A Damasco intanto proseguiva la controffensiva dell'esercito per respingere le infiltrazioni dei ribelli, mentre per la prima volta si accendevano scontri nella seconda città siriana, Aleppo. Per quanto riguarda la situazione dei profughi, risultava che tra 19 e 20 luglio circa 30.000 siriani si fossero riversati in Libano: ben più imponente il flusso di ritorno dei 400.000 iracheni circa che avevano a suo tempo cercato riparo in Siria, e che ora ritenevano preferibile muoversi nella direzione opposta. Il governo iracheno, tra l'altro, iniziava a rafforzare il dispositivo di sicurezza nella regione di Anbar confinante con la Siria, inviando rinforzi alla frontiera, anche per prevenire iniziative di Al-Qaida o dei ribelli siriani, che il 19 luglio si erano impadroniti di un posto di confine siriano nella zona. Per quanto concerne la situazione degli scontri, nella capitale appariva come le forze governative avessero ripreso progressivamente il controllo dei quartieri prossimi al centro, mentre anche nella giornata del 20 luglio vi sono state ben 145 vittime – tra di esse va annoverata la morte di un quarto esponente degli apparati repressivi per le ferite riportate nell'attentato del 18 luglio, segnatamente il capo degli apparati di sicurezza Hiktiyar. Mentre appariva sempre più chiaramente che le forze governative avevano ripreso il controllo di buona parte della capitale, gli scontri proseguivano con violenza ad Aleppo. Proseguiva poi con successo la strategia dei ribelli di conquistare alcuni posti di frontiera: nella giornata del 21 luglio ne veniva conquistato uno al confine tra Iraq e Siria, mentre due posti di frontiera tra Siria e Turchia erano già caduti nelle mani degli oppositori. Risultava anche che altri due generali avevano abbandonato il regime siriano ed erano fuggiti in Turchia nella notte tra 20 e 21 luglio, unitamente a uno stuolo di altri ufficiali. Il 22 luglio venivano confermati i progressi militari del regime nella capitale, giacché i bombardamenti cominciavano ad interessare oramai i sobborghi, ma anche la continuazione degli scontri nel centro di Aleppo. Bombardamenti sarebbero stati effettuati anche su Homs e Dayr az Zor. Un altro generale siriano avrebbe disertato nella notte tra 21 al 22 luglio, portando a 25 il numero dei suoi pari grado riparati in Turchia, secondo lo stesso ministero degli esteri di Ankara. Intanto la Farnesina ripeteva l'invito ai connazionali presenti in Siria a lasciare il paese. Fonti dei ribelli in Turchia asserivano poi che gli oppositori avevano conquistato un ulteriore posto di frontiera tra Siria e Turchia, situato a nord di Aleppo: la notizia sarebbe stata confermata da diplomatici turchi a Istanbul. Nella giornata del 22 luglio il nuovo primo ministro siriano Hijab si presentava in Parlamento per illustrare il programma di governo, al centro del quale ribadiva esservi la sicurezza. Hijab ha espressamente reso omaggio alle forze armate, impegnate a suo dire nella resistenza a piani ostili. Per quanto riguarda il ruolo della Turchia nella crisi siriana, va rilevato il rafforzamento del dispositivo militare lungo la frontiera comune, con l'invio di batterie di missili terra-aria e veicoli da trasporto truppe nel sud-est della Turchia. Il 23 luglio i ministri degli esteri dell'Unione europea, riuniti a Bruxelles, hanno adottato il 17° pacchetto di sanzioni nei confronti del regime siriano, con effetto dal 25 luglio: in particolare, è stato sancito per gli Stati membri l'obbligo di rafforzare i controlli sulle navi e sugli aerei diretti in Siria, al fine di prevenire la fornitura di armamenti o di altro materiale utilizzabile dalle forze di sicurezza contro la popolazione. Anche gli aspetti umanitari, sia nei

confronti della popolazione sfollata in territorio siriano che della prevedibile crescente ondata di profughi nei paesi vicini, sono stati al centro della riunione di Bruxelles, contemporaneamente alla quale la Commissione europea ha annunciato un ulteriore stanziamento di 20 milioni di euro. Per quanto concerne le armi chimiche vi è stata il 23 luglio per la prima volta l'ammissione di Damasco di detenere tali armamenti: il portavoce del ministero degli esteri ha tuttavia sottolineato come la Siria potrebbe servirsi delle armi chimiche solo in caso di aggressione dall'esterno, e non mai contro i civili e in territorio siriano. Per quanto riguarda i combattimenti, mentre anche nella capitale sono rimaste sacche di resistenza dei ribelli, gli scontri più violenti si sono spostati ad Aleppo, dove anche nella giornata successiva, il 24 luglio, sono state fatte affluire ingenti forze dell'esercito. Il generale Tlass, che alcuni giorni prima era riparato in Francia in polemica con il regime del suo fraterno amico Assad, ha rivolto un appello ai militari siriani a defezionare, per non rendersi complici di veri e propri atti criminali di un regime corrotto. Il 25 luglio la televisione turca Ntv ha annunciato la chiusura dei posti di confine con la Siria, dopo che nei giorni precedenti erano stati oggetto di attacco da parte dei ribelli siriani, che ne avevano conquistati tre. Il viceministro degli esteri russo Gatilov, dal canto suo, ha reso noto che la Russia avrebbe ricevuto forti rassicurazioni dalla Siria sul pieno controllo dell'arsenale chimico da parte delle forze del regime. Va rilevato come, dopo la proroga di un mese del mandato della missione di osservatori dell'ONU, e dopo le successive dimissioni del capo della missione medesima, circa la metà degli osservatori hanno lasciato la Siria e di fatto abbandonato la missione delle Nazioni Unite. Va segnalato come il 26 luglio rappresentanti di 11 gruppi dell'opposizione interna siriana hanno firmato a Roma, con il patrocinio della Comunità di S. Egidio, un appello per una soluzione pacifica della crisi siriana affidata alla Comunità internazionale e non all'uso delle armi. In tal senso le Nazioni Unite, quale unico responsabile degli aiuti umanitari, dovrebbero intervenire per il completo ritiro degli apparati militari e un vero cessate il fuoco. L'appello di Roma non esclude nemmeno la possibilità che esponenti del regime siriano non macchiatosi di crimini possano essere considerati interlocutori nel processo di soluzione, del quale però non dovrà far parte il presidente Assad. Da notare la critica che gli esponenti convenuti a Roma hanno riservato al Consiglio nazionale siriano, il quale, composto da siriani espatriati, non avrebbe diritto a chiedere interventi armati esterni dei quali il popolo siriano sarebbe la prima vittima. Il tragico scenario siriano, nel quale aumentavano le defezioni di importanti esponenti del regime, tra i quali deputati e diplomatici, cominciava a preoccupare seriamente per le sue conseguenze su scala regionale la Turchia - che vede un grave rischio nel prevalere nel nord della Siria di milizie curde, e perciò ha preannunciato di riservarsi la possibilità di eventuali inseguimenti in territorio siriano- e Israele, che si è preparata a fronteggiare massicci esodi, o addirittura attacchi, dalla parte delle alture del Golan. Frattanto, confermando alcune voci del giorno precedente, è divenuto evidente il 27 luglio l'assedio che le forze corazzate del regime avevano posto attorno alla città di Aleppo, nella quale le postazioni dei ribelli sono state colpite da ripetute incursioni di elicotteri. Particolarmente drammatica si è subito rivelata la situazione dei civili nella seconda città della Siria, per i quali il Comitato internazionale della Croce Rossa e la Mezzaluna Rossa siriana hanno allestito rifugi di fortuna in diverse scuole, mentre proseguiva l'esodo di numerosi siriani verso il Libano, la Turchia e la Giordania. Intanto, mentre il regime annunciava la creazione di un Tribunale speciale per l'antiterrorismo, per la prima volta si verificava uno scontro tra le forze armate siriane e quelle giordane al confine tra i due paesi, dopo che i siriani avevano a quanto pare occupato una postazione di avvistamento in territorio giordano. Il 28 luglio si è pienamente scatenata l'offensiva delle forze del regime su Aleppo, con massicci bombardamenti da terra e dal cielo, aggravando ulteriormente le condizioni dei civili, in gran parte intrappolati nei loro quartieri. Il ministro degli esteri russo Lavrov, d'altra parte, ha sostenuto essere irrealistica l'aspettativa che il governo siriano non reagisse all'occupazione delle grandi città da parte dei ribelli - al proposito, infatti, i combattimenti sono proseguiti anche nella capitale e nei

sobborghi di essa. Il 29 e il 30 luglio è proseguita la battaglia nella città di Aleppo, con dichiarazioni di opposto tenore delle parti in lotta, ciascuna delle quali ha vantato successi, a scopo più che altro propagandistico. Sul fronte diplomatico non si sono registrate evoluzioni nella posizione russa in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU, mentre il regime ha dovuto prendere atto delle defezioni dell'incaricato d'affari siriano a Londra e del vicecapo della polizia di Latakia, città da cui proviene il clan alawita degli Assad. Oltre ad Aleppo, sono infuriati scontri a Homs, come riferito dal nuovo capo della missione di osservatori dell'ONU Babacar Gaye, che il 29 luglio è stato fatto segno con il suo team di un attacco, che non ha fortunatamente provocato vittime né feriti. Si sono inoltre intensificati gli scontri tra le forze del regime e i ribelli in prossimità del confine turco (regione di Idlib), accrescendo sensibilmente le preoccupazioni di Ankara, che ha rafforzato il dispositivo militare al confine con la Siria con ulteriori truppe e batterie missilistiche, e ha effettuato il 1° agosto manovre di mezzi corazzati. La stessa giornata vedeva la prosecuzione dei combattimenti ad Aleppo per il quinto giorno consecutivo, mentre nel complesso perdevano la vita in tutta la Siria quasi 120 persone. Le opposizioni tornavano a mostrare tutte le loro divisioni, che passavano soprattutto per la discriminante di fondo dell'essere all'interno della Siria o dell'agire all'estero. In particolare, gli espatriati vedevano una prematura volontà di spartizione del potere all'interno della Siria, come avrebbe dimostrato la proposta di una fazione vicina all'Arabia Saudita, che aveva ipotizzato la possibilità di dar vita a un governo di transizione. Il 2 agosto 2012 la situazione apparentemente senza sbocco della Siria induceva Kofi Annan ad annunciare le sue dimissioni dall'incarico di inviato speciale delle Nazioni Unite e della Lega Araba per il conflitto in Siria: l'ex segretario generale dell'ONU rilevava l'ostinazione del governo siriano a non applicare nella sua interezza il piano in sei punti a suo tempo sottoscritto, ma nello stesso tempo stigmatizzava l'escalation in senso militare dell'azione delle opposizioni. Questi elementi si inserivano poi, secondo Kofi Annan, nello stallo nell'iniziativa della Comunità internazionale, in ragione delle profonde divisioni all'interno di essa: tali divisioni erano del resto confermate persino nella sede non vincolante dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, dove subiva un rinvio il voto su una bozza di risoluzione della crisi siriana presentata dai paesi arabi. Il 2 agosto era anche la giornata di un tentativo di attacco dei ribelli all'aeroporto militare sito a nord di Aleppo, servendosi di un carro armato con ogni probabilità sottratto alle forze del regime: l'attacco era tuttavia respinto dalla pronta reazione delle forze lealiste. Il ministero degli esteri siriano criticava intanto aspramente i servizi di sicurezza turchi per l'appoggio che fornirebbero alle azioni dei ribelli, cui sarebbe consentito di partire dal territorio turco per compiere attacchi in Siria, e verrebbe assicurato appoggio logistico. In effetti, le affermazioni del governo siriano sembravano corroborate da più voci, compresa quella degli Stati Uniti, che hanno confermato lo stanziamento di 25 milioni di dollari in aiuti di carattere non letale ai rivoltosi siriani. Mentre la battaglia in corso ad Aleppo registrava anche l'interruzione delle comunicazioni telefoniche e telematiche per quasi 24 ore, l'esercito siriano tornava a bombardare pesantemente il territorio giordano, aumentando i rischi di estensione regionale del conflitto, al di là della motivazione di colpire elementi della ribellione rifugiatisi in Giordania. Il 3 agosto l'Assemblea generale dell'ONU poteva finalmente approvare la risoluzione sulla Siria, passata con una larga maggioranza, nella quale si sollecitava la transizione politica nel paese, ma, soprattutto, si deplorava in modo del tutto irrituale lo stallo in seno al Consiglio di sicurezza a fronte dell'escalation di violenza nel paese. Nelle stesse ore i ribelli, che significativamente avevano cominciato a esercitare un servizio di protezione delle proteste ripetutesi in tutta la Siria in occasione della preghiera islamica del venerdì, pronunciavano una forte condanna delle esecuzioni sommarie di lealisti emerse nei giorni precedenti, diffondendo anche un rudimentale codice etico per il rispetto dei diritti dei prigionieri e la disciplina del comportamento degli appartenenti alla ribellione armata, in vista anche di una riconsegna completa delle armi alle future autorità legittime della Siria. La maggior parte delle vittime nella giornata del 3 agosto si sono avute a Hama, dove avrebbero perso la vita sotto i

bombardamenti dell'artiglieria governativa quasi 70 persone. Frattanto il perdurante sostegno della Russia al regime di Assad era confermato dal raggiungimento a Mosca di un accordo per la fornitura di greggio alla Siria. Il 4 agosto, nonostante le affermazioni dei giorni precedenti da parte delle forze governative, nuovi combattimenti di grande intensità interessavano alcuni quartieri della capitale siriana, non troppo distanti dai palazzi del potere. Ad Aleppo intanto i ribelli riuscivano a prendere per qualche ora il controllo dell'edificio dove opera la televisione di Stato, per essere poi nelle ore successive respinti: grande preoccupazione ha destato l'avvicinarsi dei combattimenti alla cittadella antica di Aleppo, dichiarata dall'UNESCO patrimonio culturale dell'umanità. L'Iran è stato frattanto nuovamente coinvolto nel conflitto siriano, dopo la vicenda di alcuni mesi prima che aveva visto il rapimento e la successiva liberazione di una decina di iraniani a Homs, per la mediazione decisiva della Turchia: infatti 48 pellegrini sciiti iraniani venivano catturati da bande di ribelli sulla strada tra Damasco e l'aeroporto internazionale, che oltretutto è una delle arterie più importanti per il regime siriano. Il giorno successivo, il 5 agosto, emergeva che tra i pellegrini iraniani rapiti vi sarebbero stati anche alcuni pasdaran. Il 6 agosto vi è stata la clamorosa defezione del neo premier del regime siriano, Riad Hijab, che tramite il suo portavoce ha dichiarato alla tv panaraba al-Jazira di denunciare il genocidio collettivo commesso dal regime di Assad. Hijab ha sostenuto di essere stato sin dall'inizio dalla parte della ribellione, ma di non aver potuto disertare perché sotto minaccia di morte, anche nei confronti dei propri familiari. La defezione di Hijab ha avuto sicuramente un alto valore simbolico, come segno ulteriore della disgregazione del regime siriano, ma scarso impatto istituzionale, poiché l'ordinamento peculiare della Siria vede per il capo del governo e per il Parlamento un ruolo meramente rappresentativo, con il potere reale saldamente nelle mani del rais Assad e della sua cerchia di uomini fidati. Il 7 agosto l'alto rappresentante della Guida Suprema iraniana Jalili, incontrando a Damasco il presidente Assad, ribadiva pienamente il sostegno della Repubblica islamica al regime siriano, impegnato secondo gli iraniani in uno scontro tra i sostenitori e gli avversari dell'asse della resistenza - con ciò intendendo il fronte antisraeliano nel Medio Oriente: la Siria, secondo l'Iran, è un perno essenziale di tale asse, cui Teheran non farà mai mancare il proprio sostegno. Intanto l'osservatorio nazionale dei diritti umani in Siria, per una volta all'unisono con l'agenzia ufficiale Sana, denunciava come grave crimine l'uccisione di 16 operai a Homs, la maggior parte dei quali alawiti, che sarebbe stata perpetrata da ribelli non controllati dall'Esercito libero siriano. Oltre a ribadire il sostegno alla Siria, tuttavia, la diplomazia iraniana, nella persona del ministro degli esteri Salehi – recatosi ad Ankara – si è impegnata nei confronti della Turchia per ottenere la liberazione dei pellegrini iraniani catturati nei giorni precedenti. Oltre alla richiesta di interessamento, tuttavia, la Turchia si è vista anche investire da minacce del capo di stato maggiore iraniano, per il quale in Turchia potrebbe spostarsi il prossimo teatro di violenze nella regione, proprio per il sostegno di Ankara alle opposizioni siriane. L'8 agosto Teheran ha ammesso comunque la presenza di alcune guardie rivoluzionarie in pensione nel gruppo dei pellegrini sequestrati in Siria, negando tuttavia ogni motivazione extrareligiosa del loro pellegrinaggio. In una giornata in cui è stata documentata l'uccisione di non meno di 91 persone, tra cui 12 donne e 10 bambini, è stato anche diramato il tragico bilancio sulle vittime del conflitto siriano nel mese di luglio: in una carneficina che ha raggiunto l'apice a un anno e mezzo dall'inizio delle manifestazioni contro il regime di Assad, sarebbero morte in luglio 3.643 persone, con una media di 121 al giorno, e tra queste vi sarebbero ben 274 bambini e 322 donne. Il 9 agosto infuriava ancora la battaglia ad Aleppo, con le forze governative in avanzata, senza peraltro riuscire a piegare in via definitiva il fronte dei ribelli. Intanto a Damasco veniva nominato il nuovo primo ministro, nella persona del ministro della sanità Wael Halqi. Sono cresciuti i segnali di una possibile estensione del conflitto siriano a livello regionale: infatti, la Turchia si spingeva ad accusare Damasco di appoggiare l'offensiva dei ribelli separatisti curdi del PKK, che in pochi giorni, a partire dalla fine di luglio, aveva provocato nel Kurdistan turco quasi 150 morti. In tal senso il

ministro degli esteri turco accusava direttamente la Siria di armare il PKK, e il premier di Ankara Erdogan minacciava di colpire i separatisti curdo-turchi anche in territorio siriano. D'altro canto, la Turchia riceveva a sua volta accuse siriane di sostenere e armare i ribelli in lotta contro il regime di Assad, e nel contempo vedeva complicarsi ulteriormente i rapporti con Teheran, che sospendeva l'esenzione dei visti per l'ingresso dei cittadini turchi in Iran. In tal senso, nei colloqui di Istanbul dell'11 agosto, il premier turco Erdogan e il segretario di Stato USA Hillary Clinton concordavano su un più stretto coordinamento operativo, in previsione di un peggioramento dello scenario. Lo stesso Iran si rendeva protagonista sul piano diplomatico, attraverso l'organizzazione di una Conferenza consultiva sulla Siria, con la partecipazione di una trentina di paesi non schierati con il fronte occidentale anti Assad. La Conferenza lanciava un appello al dialogo nazionale tra il governo di Damasco e le opposizioni, nonché alla fine delle violenze in Siria, ma anche un avvertimento a non mettere in atto alcun tipo di intervento militare nel paese storicamente alleato dell'Iran. Il 9 agosto vi è stato anche il secondo sbarco di profughi siriani in Calabria, al largo di Crotona, con l'arrivo di 108 persone, dopo le 27 già arrivate il 4 agosto nella Calabria meridionale. Il 12 agosto, mentre ristagnava la battaglia ad Aleppo, si spargeva la notizia dell'uccisione, il giorno precedente, di due giornalisti che lavoravano per la tv pubblica e per l'agenzia ufficiale Sana, mentre il 10 era scomparsa una troupe televisiva filogovernativa – il cui cameraman Hatem Yahiya è stato ucciso il 13 agosto. Il conflitto siriano è divenuto intanto teatro di ulteriori atrocità, per lo più perpetrate proprio dai ribelli e documentate da molteplici fonti di informazione, tanto che gli stessi ambienti dell'opposizione al regime di Assad hanno reagito con sdegno alle brutalità perpetrate da alcune frange dei ribelli - tra i quali sembrava crescere progressivamente la componente jihadista non siriana -; lo stesso presidente dell'osservatorio siriano dei diritti umani ha parlato di atrocità, e il comando dell'Esercito libero siriano si è dissociato da tali atti. Il 13 agosto è stato anche abbattuto per la prima volta un Mig siriano, a quanto pare grazie all'utilizzazione da parte dei ribelli di un mitragliatore antiaereo sottratto alle forze di sicurezza del regime – il quale ha ricevuto un altro colpo quando il proprio rappresentante presso il Consiglio ONU dei diritti umani ha annunciato a Ginevra la propria defezione, per unirsi al gruppo dissidente di Parigi denominato Raggruppamento democratico. Il 15 agosto è stato pubblicato un rapporto della Commissione internazionale indipendente delle Nazioni Unite, stabilita su mandato del Consiglio ONU per i diritti umani, al fine di investigare sulle violazioni e gli abusi commessi nel corso della crisi siriana. Il rapporto attesta la commissione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità su indicazione e con il coinvolgimento dei più alti livelli di governo e delle forze di sicurezza siriani. In particolare, la Commissione ha accertato omicidi, esecuzioni extragiudiziali e torture, nonché gravi violazioni dei diritti umani quali uccisioni illegali, attacchi contro i civili e atti di violenza sessuale. La Commissione ha rilevato altresì come crimini di guerra, in particolare assassinii e torture, siano stati compiuti anche dagli oppositori del regime siriano, ma non della stessa efferatezza, né con la stessa frequenza. Il rapporto mette a fuoco in modo ben preciso il modus operandi delle forze del regime siriano nel portare a termine i massacri, perpetrati dai militari con l'aiuto delle milizie Shabbiha, dapprima attraverso massicci bombardamenti, e poi andando a stanare casa per casa i nemici del regime - compito quest'ultimo nel quale si sono distinti particolarmente proprio i miliziani, accanitisi con ferocia sugli oppositori catturati, ma anche spesso su civili innocenti. Il 15 agosto è stato anche il giorno in cui l'Organizzazione per la cooperazione islamica – la ex Organizzazione della Conferenza islamica – ha deciso di sospendere la rappresentanza siriana, e nel quale è stata resa nota l'ennesima strage, con il ritrovamento di 60 cadaveri con le mani legate in una discarica nel sobborgo di Qatana della capitale siriana. La fine della missione di osservatori dell'ONU. Il 16 agosto il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha deciso di porre fine in via definitiva alla missione degli osservatori in territorio siriano, ordinando il ritiro degli ultimi berretti blu. Nella stessa riunione il Consiglio di sicurezza ha scelto il diplomatico algerino Lakhdar Brahimi in sostituzione di Kofi Annan,

dimessosi dal ruolo di inviato speciale della Lega Araba e delle Nazioni Unite per la Siria. In una giornata che ha visto altre 179 vittime certificate dagli attivisti siriani - particolarmente raccapricciante quanto constatato da Human Rights Watch nella cittadina settentrionale di Azaaz, ove si sono registrati almeno 40 morti, tra cui molte donne e bambini, colpiti dall'aviazione governativa -, il regime ha dato luogo a un ulteriore rimpasto governativo, sostituendo i ministri dell'industria e della giustizia. Gli oppositori hanno rilevato che probabilmente i due ministri avevano tentato di disertare, come già aveva fatto l'ex premier Hijab. Frattanto in Libano il clan Miqdad - fiancheggiatore del movimento sciita Hezbollah -, un esponente del quale era stato catturato dai ribelli siriani nei pressi di Damasco nei giorni precedenti, scatenava la propria rappresaglia, dando luogo al rapimento di più di 30 siriani e di un cittadino turco. Il 17 agosto, mentre veniva pienamente ufficializzata la nomina di Brahimi, circa 160 persone perdevano la vita in Siria in varie località. Sul piano diplomatico l'Iran si diceva favorevole alla proposta egiziana di formare un gruppo di contatto delle potenze regionali musulmane sulla Siria, per riunire oltre a Egitto e Iran anche Arabia Saudita e Turchia. Il 18 agosto, mentre si diffondevano voci di una defezione tentata dal vice presidente siriano Faruk al Sharaa, che secondo i ribelli sarebbe poi stato arrestato, venivano uccise in Siria più di 140 persone, con l'artiglieria del regime che infieriva in maniera particolarmente pesante sulla regione meridionale di Daraa. Nei giorni successivi, mentre proseguivano i combattimenti, e il 20 agosto ad Aleppo perdeva la vita la giornalista giapponese Mika Yamamoto proprio mentre cercava di documentarli; si verificava un botta e risposta tra gli Stati Uniti e il regime siriano, con il presidente Obama ad ammonire per l'ennesima volta la Siria a non fare ricorso ad armi chimiche (e nemmeno a dispiegarle), pena l'intervento militare statunitense, e il regime di Assad a ribattere che anche contro l'Iraq nel 2003 le armi chimiche si rivelarono un pretesto falso, ma decisivo per l'attacco, che evidentemente i Paesi occidentali preparerebbero anche contro la Siria. A parziale sostegno delle tesi siriane sono sembrate andare le ammissioni francesi in ordine alla fornitura militare ai ribelli da parte di Arabia Saudita e Qatar, come anche le indiscrezioni di stampa in Germania e nel Regno Unito sul supporto di intelligence che già da tempo Londra e Berlino avrebbero fornito ai ribelli siriani. Intanto il 21 agosto perdevano la vita in Siria 183 persone, e tra queste le decine di cadaveri ritrovati in alcuni sotterranei nel sobborgo sud-occidentale della capitale di Muaddamiya. Forse ancor più cruenta era il 22 agosto l'azione repressiva delle forze governative siriane contro alcuni sobborghi della capitale in cui i ribelli si erano attestati in posizioni di forza: secondo i consueti schemi, ai bombardamenti e all'attacco massiccio delle forze corazzate faceva seguito l'irruzione casa per casa delle milizie lealiste, anche per terrorizzare la popolazione di queste località, in buona parte favorevole ai ribelli. Nel corso di queste azioni di "disinfestazione" - così le hanno definite i media ufficiali - è stato ucciso anche un ex giornalista ormai da mesi schieratosi contro il regime, Musaab Awdallah, freddato con un colpo alla testa in una vera e propria esecuzione. Il suo destino è stato condiviso da una settantina di altre persone, passate per le armi durante i rastrellamenti. Nel Libano si sono intanto ripetuti scontri armati nella città portuale settentrionale di Tripoli, ancora una volta tra fazioni filosiriane e militanti sunniti. 103 morti hanno caratterizzato la giornata del 23 agosto, che ha visto una nuova offensiva delle forze governative contro la periferia meridionale e i sobborghi antistanti della capitale, senza trascurare la prosecuzione dei combattimenti ad Aleppo, anche qui con le forze del regime in fase di ripresa. Nei giorni successivi l'offensiva governativa si è concentrata particolarmente su uno dei sobborghi della capitale, quello meridionale di Daraya, provocando più di duecento vittime, tra le quali, numerosi, donne e bambini. Mentre il 24 agosto sono rimasti feriti nel Nord del Libano due giornalisti, coinvolti negli scontri in atto tra miliziani sunniti e filosiriani alawiti, il presidente Assad ha incontrato il 26 agosto un emissario iraniano, e al termine dei colloqui ha rincarato la dose, inquadrando gli eventi in corso in Siria nel più vasto contesto regionale, contro il quale sarebbero diretti gli sforzi delle potenze straniere di destabilizzazione del regime di Damasco, quale premessa di un generale ridisegno dei rapporti di forza nella regione

mediorientale. Nella stessa giornata del 26 agosto è stato posto fine al giallo che riguardava il vicepresidente siriano Faruk al Sharaa, secondo l'emittente panaraba saudita al Arabiya ormai in salvo in Giordania: in realtà al Sharaa è ricomparso nel suo ufficio nella capitale e ha anche partecipato all'incontro di Assad con l'inviato iraniano, senza peraltro nell'immediato rilasciare dichiarazioni. In seguito, tuttavia, al Sharaa è intervenuto sul complesso della situazione siriana, asserendo che la soluzione della crisi passa per una cessazione della violenza da parte di tutti gli attori in campo, senza precondizioni di sorta. Il 27 agosto, in occasione della conferenza degli ambasciatori di Francia all'Eliseo, il Presidente François Hollande ha affiancato gli Stati Uniti nel sostenere che l'eventuale utilizzazione di armi chimiche da parte del regime siriano costituirebbe per la Comunità internazionale legittima causa di intervento militare diretto. Hollande ha in un certo senso concordato con quanto affermato in precedenza dal presidente siriano Assad sul carattere strategico della Siria per tutta la sicurezza in Medio Oriente, con particolare riguardo alla stabilità libanese. Il presidente francese si è detto disposto a riconoscere un governo provvisorio siriano già all'atto della sua formazione. Nella stessa giornata si è registrato l'abbattimento di un elicottero governativo da parte dei ribelli sui cieli della capitale, mentre l'offensiva governativa si concentrava sulla parte orientale di Damasco. Nel complesso si sono registrati 112 morti, dei quali 41 nella capitale e dintorni. Di 61 persone è stato invece il bilancio delle vittime il 28 agosto, 17 delle quali uccise nella cittadina del nord ovest di Kfarnabl pesantemente bombardata dall'aviazione siriana. Nel sobborgo di Jaramana, a sud di Damasco, vi è stato un attentato che ha provocato la morte di 12 persone, e che il governo ha attribuito ai ribelli: Jaramana ha una popolazione prevalentemente costituita da drusi, un'altra minoranza sciita non ortodossa, che non si è apertamente schierata contro il regime di Assad. Il 29 agosto, mentre proseguivano i combattimenti a Damasco e ad Aleppo, nella parte orientale della capitale i ribelli hanno conquistato un deposito di missili all'interno della base militare di Saqba. Inoltre, i ribelli avrebbero attaccato l'aeroporto militare di Duhur, tra le città di Aleppo e Idlib, nel Nordovest siriano. Nel complesso, la giornata ha fatto registrare 76 vittime, la maggior parte delle quali nella capitale e negli immediati dintorni. Il 30 agosto il presidente egiziano Morsi, recatosi in Iran per il passaggio di consegne della presidenza triennale del Movimento dei non allineati al collega Ahmadinejad, ha affermato con nettezza la liceità della ribellione al regime siriano, definito sanguinosamente oppressivo, rimanendo in ciò agli antipodi della posizione di Teheran, che continuava ad appoggiare strenuamente il regime di Assad. Morsi ha chiesto ai 120 paesi non allineati intervenuti al Vertice di Teheran di sostenere la lotta dei siriani con la ricerca di una soluzione non militare, ma politica alla crisi in atto. Nella stessa giornata i ribelli siriani riuscivano per la seconda volta in meno di un mese ad abbattere un Mig governativo, e, soprattutto, progredivano nel tentativo di impadronirsi dell'aeroporto militare di Duhur. Ne seguiva un pesante bombardamento sulla cittadina, con il sapore della rappresaglia, che provocava anche la morte di otto bambini. La giornata del 30 agosto avrebbe registrato complessivamente 67 vittime tra i civili e i ribelli, in seguito tra l'altro a combattimenti nei sobborghi meridionali e nordorientali di Damasco, durante i quali i governativi avrebbero anche assaltato un ospedale. Il 31 agosto mostrava che le forze filogovernative non intendevano rinunciare al controllo dell'aeroporto di Duhur, intorno al quale tornavano a infuriare i combattimenti, peraltro forti anche in altre zone della Siria, come in prossimità del confine iracheno – qui l'offensiva era in mano ai ribelli -, ad Aleppo e nei dintorni settentrionali della capitale, ove le autorità procedevano a sbarrare gli accessi dall'esterno, nonché ad isolare le principali moschee dei quartieri maggiormente interessati dalla rivolta. Anche il 31 agosto il numero delle vittime è stato stimato in 67. In considerazione del sempre crescente numero di sfollati e profughi siriani – secondo stime dell'Alto commissariato ONU per i rifugiati avrebbe raggiunto alla fine di agosto la cifra di 230.000 la massa dei siriani espatriati, a fronte di un milione e mezzo di sfollati interni – la cooperazione italiana allo sviluppo ha inviato in Turchia un volo carico di aiuti umanitari per i profughi siriani colà

ospitati. Il 1° settembre è caduta la resistenza dei governativi nella base della difesa aerea di Albukamal, nell'estremo lembo orientale della Siria: in tal modo i ribelli hanno potuto impadronirsi di grandi quantità di armi e munizioni antiaeree – sembra al proposito che gli oppositori armati non siano in grado di pilotare i velivoli eventualmente catturati, le cui bombe e missili sono perciò inservibili. Infatti, un gran numero di aerei ed elicotteri sarebbero stati distrutti a terra nei vari attacchi ad aeroporti militari. Il 2 settembre, a conferma del delicato ruolo che l'intelligence americana ricopre in Turchia per coordinare gli aiuti ai ribelli e, al tempo stesso, impedire che finiscano nelle mani sbagliate (al Qaida), assicurando nel contempo Ankara sulla possibile escalation delle azioni armate del terrorismo curdo, il capo della CIA David Petraeus si è recato in Turchia. I ribelli hanno denunciato frattanto una campagna di attacchi indiscriminati contro i civili in tutto il territorio siriano, con l'obiettivo, da parte delle forze lealiste, di prevenire l'estensione della rivolta, colpendo soprattutto i giovani, potenziali nuovi ribelli; nonché di precostituire forse una ridotta di estrema resistenza per gli alawiti nella regione occidentale di Latakia, previa una vera e propria pulizia etnica. Da parte loro i ribelli hanno colpito con due diversi ordigni il quartier generale dell'esercito siriano, con effetti tuttavia assai limitati. Per porre fine alle persistenti divisioni in seno alle opposizioni – la ribellione è infatti guidata dall'Esercito libero siriano e da comitati locali, assai più che dal Consiglio nazionale siriano - lo stesso Cns avrebbe deciso di aprirsi alla partecipazione di ulteriori gruppi di oppositori, operanti sia in patria che all'estero. Si segnala che il 3 settembre si è tenuta a Roma la prima riunione del "Tavolo interministeriale sulla Siria", presieduta dal ministro degli esteri Giulio Terzi, assistito dal sottosegretario Marta Dassù, dopo pochi giorni dall'incontro del "Core Group" del Gruppo degli Amici della Siria svoltosi sempre nella capitale il 29 agosto. "La caduta del regime di Assad, quando avverrà, non deve trovarci impreparati. L'Italia è impegnata con i principali partner a definire le linee che guideranno l'azione internazionale e, in questo ambito, il suo impegno nazionale - nei settori dell'aiuto umanitario, del sostegno economico, e della ricostruzione delle istituzioni - nella Siria del 'dopo Assad": con queste parole il Ministro degli Affari esteri ha commentato l'insediamento di questo nuovo organismo che ha trattato la preoccupante questione degli sfollati all'interno del Paese (almeno un milione e mezzo) e dei rifugiati nei Paesi confinanti (oltre 200mila, fra Turchia, Giordania, Libano, Kurdistan iracheno), un aspetto della crisi che, oltre ai suoi dolorosi risvolti umanitari, può ripercuotersi sulla stabilità regionale, ed in prospettiva può costituire anche un elemento di preoccupazione per i flussi migratori verso l'Europa. Il Tavolo ha altresì affrontato il tema della ricostruzione economica della Siria, in considerazione dei tradizionalmente forti legami economici bilaterali, che, prima della crisi, vedevano l'Italia primo partner commerciale del Paese fra gli europei. Si è concordato di individuare le aree prioritarie e di tracciare una mappatura dei settori verso i quali Governo e imprese dovranno concentrare il loro impegno nel dopo Assad. Frattanto la preoccupazione per la possibile prossima caduta del regime ha indotto anche alcune frange di cristiani ad organizzare proprie milizie, per fronteggiare la temuta ondata di vendette da parte dei sunniti, da sempre discriminati dal "regime delle minoranze" del clan degli Assad; più in generale, il conflitto sembra pericolosamente seguire sempre più le linee di faglia delle diverse confessioni religiose del paese, e ciò potrebbe preludere a una tragica guerra civile di stampo confessionale, come quella libanese del 1975- 1990. Il 12 settembre, quando la prosecuzione inarrestabile dei combattimenti registrava più di cento vittime, un attentato ad un posto di blocco governativo nella provincia di Idlib, perpetrato per mezzo di un'autobomba, provocava la morte di 18 soldati. Nulla più di un valore interlocutorio ha avuto l'incontro del 15 settembre a Damasco tra Bashar al-Assad e Brahimi, che il giorno prima aveva incontrato anche gli oppositori interni tollerati dal regime. Diversi appelli sono stati lanciati negli stessi giorni dal Papa Benedetto XVI, durante la sua delicata visita in Libano, perché la Comunità internazionale e i paesi arabi raggiungessero un'intesa praticabile per la pacificazione della Siria. Le Nazioni Unite, con il progredire dello stallo siriano, hanno registrato un sempre maggiore afflusso nel paese di miliziani integralisti islamici, accanto

all'incremento delle violazioni dei diritti umani, attribuite ormai ad entrambe le parti in conflitto. Il 19 settembre ha visitato la Siria il Ministro degli esteri iraniano Salehi, dopo consultazioni ad Ankara e al Cairo, e ha ribadito il sostegno illimitato di Teheran al regime di Assad, quale parte fondamentale dell' "asse della resistenza" al nemico sionista e occidentale. Il giorno dopo il bombardamento aereo di una stazione di rifornimento nell'estremo nord siriano provocava decine di morti, mentre il regime siriano ribadiva la linea dura, e accusava il gesuita italiano Paolo dall'Oglio, già espulso dal paese, di dar vita dall'estero a una campagna prezzolata di disinformazione contro il governo siriano e a favore di gruppi sunniti integralisti. Il 22 settembre una fazione dell'Esercito libero siriano ha annunciato lo spostamento nella parte settentrionale del territorio siriano – che sarebbe ormai libera dai governativi – del proprio comando, finora ubicato nella Turchia meridionale: la stessa Turchia, intanto, rafforzava il dispositivo militare nella parte centrale della frontiera con la Siria, in previsione di più aspri combattimenti. Il 23 settembre sono cominciati a Damasco i lavori di una Conferenza sponsorizzata da Russia e Cina, nella quale si sono ritrovati membri di diverse fazioni delle opposizioni operanti all'interno del paese: la Conferenza ha chiesto una serie di misure, a partire dal cessate il fuoco, per ristabilire condizioni atte all'instaurazione di un vero negoziato con il regime per la costruzione di una Siria democratica. Il 26 settembre un duplice attentato dinamitardo ha colpito lo stato maggiore delle forze armate siriane, mentre i lavori della sessione annuale dell'Assemblea Generale dell'ONU non registravano alcun mutamento nelle posizioni del regime siriano, né in quelle di chi lo appoggia o lo avversa. Intanto il giornalista iraniano Maya Nasser, dell'emittente pubblica Press Tv, ha perso la vita a Damasco, colpito da un cecchino: è salito in tal modo a 11 il numero dei reporter uccisi nel 2012 in Siria nell'esercizio della loro professione. Il divampare degli scontri ad Aleppo ha intanto coinvolto il 30 settembre anche il 'suk', che già dal 1986 figura tra i siti UNESCO del patrimonio mondiale dell'umanità, il quale è stato raggiunto dalle fiamme, con la distruzione di molti degli oltre 1.500 negozi che ne formano il corpo vivo. Il 2 ottobre, per la prima volta, il governo siriano ha fatto riferimento al numero di profughi e sfollati del conflitto, che avrebbe coinvolto 671.000 famiglie, senza peraltro distinguere tra la componente espatriata e quella interna. Le stime ONU parlano di oltre un milione di sfollati interni e di oltre trecentomila profughi nei paesi vicini. Crescono i rischi di estensione regionale del conflitto siriano; si rinnovano le tensioni con la Turchia. Il 3 ottobre è cresciuto il rischio di escalation regionale del conflitto siriano: infatti, mentre ad Aleppo quattro attacchi mediante autobomba hanno provocato la morte di una cinquantina di persone soprattutto tra i governativi, alcuni colpi di mortaio sparati dal territorio siriano hanno raggiunto la Turchia, provocando nella cittadina frontaliera di Akcakale la morte di una donna e dei suoi quattro bambini, nonché diversi feriti. La Turchia, la cui artiglieria ha risposto martellando alcune postazioni siriane di confine, ha prontamente informato dell'accaduto il segretario generale dell'ONU e l'Alleanza atlantica, che in una riunione notturna a Bruxelles ha condannato la Siria, intimandole di cessare da atti considerati aggressivi di uno Stato membro della NATO. La Turchia ha anche inviato una lettera al Consiglio di sicurezza dell'ONU, denunciando l'incidente di Akcakale alla stregua di una flagrante violazione del diritto internazionale, e richiedendo al Consiglio le azioni necessarie. In questo contesto è cresciuto anche l'allarme da parte di Israele, che ha inviato il capo dell'intelligence militare, generale Cochavi, unitamente ad altri ufficiali, per compiere un sopralluogo sulle alture occupate del Golan, alle quali pericolosamente si avvicinava il conflitto in corso in Siria - va ricordato che alcuni colpi di mortaio sparati dalle forze siriane avevano raggiunto nelle passate settimane anche la parte del Golan occupata da Israele, pur senza provocare vittime. In tal modo il governo israeliano sembrava dar credito alle previsioni per le quali il Golan potrebbe essere una delle zone di prossima frizione in Medio Oriente, e in tal senso si preparerebbe ad affrontare soprattutto minacce di carattere terroristico, assai più che un conflitto di tipo classico con la Siria. Allo stesso tempo è stato elevato anche lo stato di allerta delle forze armate israeliane nell'Alta Galilea, per prevenire eventuali iniziative degli

Hizbollah libanesi, da sempre attivi sostenitori del presidente siriano Assad. Nella giornata del 4 ottobre sembrava ristabilirsi una situazione di quasi normalità – ma il Parlamento turco intanto autorizzava per un anno il Governo di Erdogan, qualora provocato, ad azioni militari di ritorsione in territorio siriano -, con la cessazione dei bombardamenti turchi e una qualche forma di scuse da parte siriana, non priva tuttavia di accenni alla necessità che anche la Turchia metta fine al libero transito dei ribelli fra la Siria e il suo territorio. Il 5 ottobre tuttavia un altro colpo di mortaio siriano raggiungeva il territorio turco, provocando la risposta dell'artiglieria di Ankara, e uguale copione si recitava il 6, il 7 e l'8 ottobre, mentre a fronte dei continui bombardamenti delle forze fedeli ad Assad su diverse città siriane i ribelli si vedevano bloccare la fornitura di armamenti pesanti promessa da Arabia Saudita e Qatar, per il timore americano che potessero finire nelle mani degli elementi integralisti islamici parte in causa nella ribellione al regime di Damasco. Per quanto riguarda il ruolo della Turchia, va tenuto presente che larga parte dell'opinione pubblica interna e buona parte dello schieramento politico rimproverano a Erdogan le contraddizioni della sua politica nei confronti di Damasco, che in una fase precedente era stato individuato quale paese-chiave della regione e interlocutore fondamentale per Ankara. Il rovesciamento di atteggiamento verso il regime di Assad, privilegiando nettamente gli elementi sunniti in lotta con esso, oltre a esporre, come si è visto, la Turchia a pericolosi rischi di guerra - rispetto alla quale la maggioranza dei turchi sembra nettamente contraria -, stava conducendo al completo smantellamento dell'approccio di politica estera incarnato dal Ministro Davutoglu, che era basato su una ripresa di prestigio turco in stile neo-ottomano, e soprattutto sull'assioma di relazioni positive con tutti i paesi confinanti. In ogni modo il 9 ottobre la NATO faceva sentire la propria voce, con il segretario generale Rasmussen, che, pur augurandosi una soluzione politica del contrasto turco-siriano, metteva in chiaro come l'Alleanza atlantica avesse già pronti i piani per difendere la Turchia - significativamente, però, non ha fatto cenno ad alcun intervento in territorio siriano. Nella stessa giornata va registrato che secondo le opposizioni il regime avrebbe utilizzato nei sobborghi di Damasco persino bombe a grappolo, particolarmente devastanti soprattutto per i civili, per gli effetti ritardati e diffusivi della loro esplosione. Il 10 ottobre il capo di stato maggiore turco ammoniva la Siria, avvertendo che eventuali nuovi colpi di mortaio in territorio turco avrebbero avuto una risposta violenta. Le dichiarazioni del segretario alla Difesa USA Leon Panetta, rilasciate a Bruxelles, sulla presenza di un contingente militare americano ormai da tempo in Giordania per cooperare alle necessità umanitarie che il forte afflusso di rifugiati nel paese comporta, ma soprattutto per un monitoraggio dei siti delle armi chimiche e batteriologiche siriane, contribuivano a infittire la complessa trama che si svolge alle frontiere della Siria dilaniata da un conflitto che sembra sempre più senza sbocco. In questo contesto l'aviazione militare turca costringeva un aereo di linea proveniente da Mosca, e sospettato di trasportare armi destinate alle forze del regime di Assad, ad atterrare ad Ankara. Immediatamente la Siria accusava la Turchia di aver compiuto un atto di pirateria aerea, mentre la Russia metteva l'accento sui rischi fatti correre all'equipaggio dell'aereo, composto da 17 passeggeri tutti i russi. Il presidente Putin, che avrebbe dovuto recarsi in Turchia pochi giorni dopo, rinviava la propria visita. A parte questi i rischi di escalation della tensione anche tra due paesi come la Russia e la Turchia che dopo la caduta dei regimi comunisti avevano inaugurato un corso di relazioni positive, sempre più la situazione siriana si configurava priva di sbocchi, a maggior ragione nell'attesa dell'esito delle presidenziali americane. Solo l'inviato dell'ONU Brahimi sembrava ancora convinto di poter strappare una minima tregua alle parti in lotta in Siria, dove intanto alla metà di ottobre 2012 si è giunti a parlare di un totale di 34.000 morti e più di 100.000 profughi riparati nella vicina Turchia. Ciò che appariva in tutta chiarezza era l'errore di calcolo in merito alla possibilità di una rapida caduta del regime siriano, in questo senso rivelatosi assai più forte degli altri governi autoritari caduti durante la Primavera Araba. Soprattutto la posizione della Turchia, in questo contesto, si è palesata sempre più difficile, con il venir meno della precedente impostazione di politica estera sulle buone relazioni con

tutti paesi vicini, nell'ottica di una ripresa di influenza ispirata al prestigio ottomano del passato del paese, senza per questo riuscire nemmeno nell'opposto obiettivo di un'affermazione di prestigio nei riguardi della Siria. Da parte di Ankara giungeva ad un certo punto la richiesta alla NATO – il Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'Alleanza dava il via libera ai primi di dicembre - di ricevere alcune batterie di missili Patriot per proteggere i propri confini: le ulteriori tensioni che certamente l'eventuale arrivo dei missili poteva comportare facevano risorgere l'idea di un'uscita dalla crisi siriana mediante l'offerta al presidente Assad di un salvacondotto per recarsi in esilio - in tal senso tornava a pronunciarsi il premier britannico Cameron durante una visita in Giordania nei primi giorni di novembre. Tuttavia da Damasco veniva una risposta del tutto negativa, accanto all'ennesima messa in guardia sugli effetti catastrofici che un attacco alla Siria potrebbe comportare per tutto il complesso equilibrio mediorientale.

La formazione della Coalizione nazionale

L'11 novembre a Doha si compiva però forse un passo decisivo per il potenziamento della lotta contro il regime siriano: le diverse formazioni dell'opposizione hanno infatti, dopo quattro giorni di trattative sponsorizzate dal Qatar e dalla Lega Araba, firmato un accordo per la creazione di una "Coalizione nazionale" che per molti versi assomiglia a quello che era stato il Consiglio nazionale di transizione libico. Tra i punti principali dell'intesa vi è l'impegno di tutti i contraenti a non portare avanti alcun dialogo o negoziati con il regime, la cui completa caduta è l'unico obiettivo comune, assieme alla punizione di tutti i crimini perpetrati contro il popolo siriano. L'impegno concerne anche l'unificazione dei consigli militari rivoluzionari sotto la supervisione del Consiglio militare supremo. Dopo il riconoscimento internazionale, la Coalizione nazionale procederà a dar vita ad un governo provvisorio, mentre alla caduta effettiva del regime verrà convocato un Congresso generale nazionale e si formerà un governo di transizione, con lo scioglimento della Coalizione nazionale e del governo provvisorio. La Coalizione nazionale ha subito ottenuto il riconoscimento delle monarchie arabe del Golfo e dei paesi del Nordafrica usciti dalla Primavera Araba, nonché della Turchia, della Francia, dell'Italia e del Regno Unito. Il premier britannico Cameron spingeva intanto l'Unione europea a togliere l'embargo sulle armi nei confronti dei ribelli siriani: dal canto loro, i Ministri degli Esteri della UE riuniti a Bruxelles il 19 novembre diffondevano un comunicato di riconoscimento della nuova Coalizione nazionale siriana. Questi importanti sviluppi avvenivano mentre sia il confine turco-siriano che le alture del Golan tra Israele e Siria vedevano lo sconfinamento di tiri di artiglieria siriani, con Israele che rispondeva colpendo un obiettivo militare nel territorio della Siria. All'inizio di dicembre il premier turco Erdogan ha ricevuto la visita del presidente russo Putin: frammezzo ad importanti questioni di reciproco interesse economico, soprattutto legate costruzione di future grandi pipelines per il gas russo, il cui tragitto coinvolge la Turchia; Putin non ha mancato di esprimere la propria preoccupazione per l'imminente dispiegamento dei Patriots della NATO al confine turco-siriano, facendo ricorso a una citazione di Anton Cechov che allude all'inevitabile utilizzazione di un'arma una volta schierata sul teatro. Nelle stesse ore, il perdurare della situazione di grave pericolo sul territorio siriano induceva l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite ad annunciare il ritiro del proprio staff non indispensabile dal paese, con il rimanente personale che sarebbe rimasto solo nella capitale. I giorni successivi sembravano fornire uno scenario di progressivo venir meno della coesione attorno al regime di Assad, a partire dal vertice di Dublino del 6 dicembre fra il segretario di Stato USA Hillary Clinton, il Ministro degli esteri russo Lavrov e l'inviato dell'ONU Brahimi, nel corso del quale da parte russa veniva qualche ammissione sulla

scarsa presa che ormai Mosca eserciterebbe sul regime di Damasco. La posizione di quest'ultimo si faceva poi via via più difficile in ragione dei crescenti moniti americani ad astenersi da qualunque progetto di utilizzazione di armi chimiche contro l'opposizione o contro paesi della regione, il che innescerebbe conseguenze catastrofiche in primis proprio per la Siria. La situazione economica siriana si è intanto molto aggravata, con un crollo del 20% del PIL e un tasso di inflazione del 40%, tutti indicatori perfettamente coerenti con lo stato di caos in cui il paese versa ormai da quasi due anni. Il 12 dicembre il governo americano ha formalmente riconosciuto la Coalizione nazionale siriana, invitando il suo leader al-Khatib ad una visita ufficiale negli USA – nel tentativo comprensibile di esercitare una qualche forma di controllo sulla matrice ideologica del nuovo organismo che ha raggruppato tutte le posizioni politiche a Bashar Assad. Uguale riconoscimento la Coalizione ha ottenuto dal gruppo degli amici del popolo siriano (nel quale figura anche l'Italia) formato da paesi arabi e occidentali contrari al regime di Assad. Oltre ai tentennamenti russi, un altro segnale delle difficoltà del regime siriano veniva fornito dall'Iran, che con toni assai meno bellicosi del passato si appoggiava a Pechino per richiedere un cessate il fuoco sul terreno. Dopo che nel luglio 2012 due tecnici dell'Ansaldo operanti in Siria erano stati rapiti, per essere poi rilasciati una settimana dopo; il 17 dicembre veniva comunicata la sparizione nei giorni precedenti di un ingegnere elettronico italiano, Mario Belluomo, che lavorava in uno stabilimento a Homs. Il 4 febbraio 2013, fortunatamente, Belluomo veniva liberato insieme ai due colleghi russi rapiti insieme a lui. Il 26 dicembre ha abbandonato il regime siriano il generale al-Shalal, capo della polizia militare, lasciandosi andare nella descrizione del regime alla stregua di una banda di assassini e saccheggiatori. Al-Shalal ha anche sostenuto, per la verità in maniera non lineare, che il regime avrebbe usato armi chimiche, almeno nell'attacco a Homs avvenuto alla vigilia di Natale - i ribelli dal canto loro avevano parlato nei giorni precedenti di utilizzazione di un gas velenoso che avrebbe causato la morte di sette persone, intossicandone altre decine. L'inizio del 2013 vedeva diramare alcuni dati dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani, in base ai quali si sono stimate in circa 60.000 le vittime del conflitto siriano dal marzo 2011 - anche oltre le valutazioni delle opposizioni al regime di Assad - si pensi che le vittime dell'Afganistan, una guerra in corso dal 2001, non supererebbero nel complesso il numero di 50.000. Inoltre, nel conflitto siriano prevale ancor più largamente che è altre situazioni la quota dei civili che hanno perso la vita, mentre si stima in due milioni e mezzo il numero dei profughi, dei quali due milioni di rifugiati interni. Sempre più chiaramente emergono intanto le preoccupazioni di Israele e della Comunità internazionale per un possibile passaggio di armamenti anche letali dalla Siria ormai in disfacimento al forte alleato in territorio libanese, Hezbollah. In questo senso il 29 gennaio 2013 il capo dell'aviazione militare israeliana aveva senz'altro ammesso che lo Stato di Israele è già impegnato in una efficace lotta contro il trasferimento di armamenti agli Hezbollah attraverso il confine siriano-libanese: solo poche ore dopo fonti estere che non hanno però ricevuto conferma ufficiale in Israele hanno riferito di un attacco di caccia israeliani sul confine tra Libano e Siria per impedire che una batteria di missili AS-17 giungessero in possesso di Hezbollah. La partita più pericolosa potrebbe innescarsi nel momento in cui il sospetto dei trasferimenti di armi riguardasse anche armamenti chimici.

Approfondimento: La situazione dei cristiani, le violazioni dei diritti umani e il quadro dei profughi e rifugiati in Siria

La situazione dei cristiani in Siria

La degenerazione del quadro siriano ha indotto il Pontefice Benedetto XVI ad intervenire due volte in poco più di un mese con appelli in nome della ricerca di una soluzione pacifica al conflitto in Siria e del silenzio delle armi.

Dopo che il 21 giugno, ricevendo in udienza i partecipanti della Riunione delle Opere in aiuto delle Chiese orientali (ROACO), il Santo Padre aveva chiesto - come riferito dagli organi di stampa - che non fosse *"risparmiato alcuno sforzo, anche da parte della comunità internazionale, per far uscire la Siria dall'attuale situazione di violenza e di crisi, che dura già da molto tempo e rischia di diventare un conflitto generalizzato che avrebbe conseguenze fortemente negative per il Paese e per l'intera regione"*, il 29 luglio Benedetto XVI ha nuovamente fatto sentire la sua voce.

Il Papa ha affermato di seguire *"con apprensione i tragici e crescenti episodi di violenza in Siria con la triste sequenza di morti e feriti, anche tra i civili, e un ingente numero di **sfollati interni** e di **rifugiati nei Paesi limitrofi**"*. Nel chiedere che *"sia garantita la necessaria assistenza umanitaria e l'aiuto solidale"* ai profughi e nel rinnovare il suo *"pressante appello, perché si ponga fine ad ogni violenza e spargimento di sangue"* Benedetto XVI ha auspicato che *"non venga risparmiato alcuno sforzo nella ricerca della pace, anche da parte della comunità internazionale, attraverso il dialogo e la riconciliazione, in vista di un'adeguata soluzione politica del conflitto"*.

Le preoccupazioni della Santa Sede - viene rilevato - sono correlate al destino della presidenza di Assad, il cui regime ha sino ad ora ottemperato alle disposizioni costituzionali ed alle leggi che proteggono la libertà religiosa, sebbene con talune restrizioni all'esercizio di tale diritto; ma il Vaticano è preoccupato, altresì, dell'affluire in Siria di **mercenari** che hanno combattuto in Iraq e in Libia, particolarmente temuti dalla comunità cristiana siriana che ora teme la crescita dell'islamismo più radicale, come anche della situazione degli **sfollati** che dalla Siria si spostano in Giordania e in Libano con rischi di destabilizzazione dell'intera regione.

Il Vaticano, per cui l'esito più temibile della crisi siriana sarebbe l'implosione in una guerra civile dagli esiti disastrosi per la popolazione e per la stabilità dell'area, spera in una soluzione negoziata che abbia per protagonista a fianco degli Stati Uniti anche l'Europa.

Nel riportare la notizia dell'amplissima diffusione data al messaggio del Pontefice del 29 luglio dai media locali siriani, l'agenzia *Asianews* ha dato ampio rilievo all'affermazione del nunzio apostolico in Siria, arcivescovo Mario Zenari, il quale ha sottolineato che *"la via politica indicata dal Papa è l'unica soluzione. La comunità internazionale deve ritornare su questa strada e fare pressioni su ribelli e regime. Un sincero compromesso politico vale molto di più di un conflitto portato avanti senza alcun senso e criteri"*.

Un esplicito riferimento alla guerra civile è stato fatto anche, con riguardo in particolare alla situazione della città di Aleppo, da padre **Bernardo Cervellera**, direttore di *Asianews* in un'intervista pubblicata il 2 agosto, nella quale egli ha affermato che *"di fatto c'è uno scontro armato, tra ribelli e l'esercito di Assad. La gente sta cercando di fuggire, da Aleppo come da Homs. E chi rimane ha molte difficoltà perché mancano ormai i beni di prima necessità:"*

acqua e pane. Moltissimi sono fuggiti e hanno davanti a loro un futuro davvero tragico perché in Libano, Turchia e Giordania, dove si recano i siriani, non ci sono campi profughi”.

Padre Cervellera, inoltre, ha evidenziato che la dimensione internazionale del conflitto determinata dalla posizione della Siria che *“si trova in un dedalo di alleanze e intrecci molto pericolosi”* ne fa sfuggire il controllo ai protagonisti in loco e diventa un **problema anche per la Chiesa**, che si trova in una posizione difficile: *“da una parte – afferma il direttore di Asianews – la Chiesa non può appoggiare Assad, anche se il dittatore siriano ha garantito una certa libertà di culto e religiosa per le minoranze e la mancanza di violenze per tanti anni, ma non ha garantito i diritti umani per la popolazione; dall'altra parte ha il timore di schierarsi con i ribelli perché tra essi vi sono fondamentalisti e gruppi legati ai fratelli musulmani e ad Al Qaeda che mettono una grande ipoteca sulla libertà religiosa del paese”.*

L'agenzia *Fides* ha riferito (31 luglio) che mentre ad Aleppo proseguono i combattimenti tra le forze governative e gli insorti, le **comunità cristiane** della città siriana hanno deciso di costituire un **comitato di coordinamento** per fornire assistenza umanitaria alle persone in difficoltà ed ai profughi che, secondo fonti locali contattate da *Fides*, è formato da 11 rappresentanti delle 11 comunità cristiane della città. Scopo dell'organismo è quello di trovare il modo di garantire una certa sicurezza nei quartieri abitati dai cristiani affinché costoro non abbandonino le loro abitazioni, come invece è accaduto ad Homs, dove le case abbandonate dai civili in fuga sono state usate come capisaldi dai combattenti provocando, di conseguenza, la strage nei quartieri cristiani della città.

L'appello a *“fermare tutte le azioni ostili, provenienti da ogni parte”* è stato lanciato, il 27 luglio, a tutte le parti coinvolte nel conflitto siriano, in Siria e all'estero, dal Patriarca Ignazio IV di Antiochia, Primate della Chiesa greco-ortodossa di Antiochia e di tutto l'Oriente, che risiede a Damasco.

Anche Jean-Clément Jeanbart, Arcivescovo Metropolita di Aleppo per i Greco-cattolici (melkiti), ha invitato (26 luglio) l'occidente *“se vuole rendere un buon servizio alla popolazione siriana”* a sostenere e fare pressione per il dialogo fra le parti. Come riportato da *Fides* il metropolita di Aleppo ha affermato che *“fra i cristiani siriani circola la paura di perdere quanto hanno ottenuto negli ultimi 70 anni: una cultura non confessionale, un pluralismo che è un bene molto prezioso. Vogliamo vivere – ha proseguito Jeanbart - nel nostro paese, con pieni diritti e doveri. Abbiamo timore che, se verrà un governo fondamentalista o una teocrazia islamica, perderemo la libertà di testimoniare la nostra fede, la libertà religiosa e la libertà di espressione, indispensabile per essere cittadini di una nazione che garantisce i diritti di tutti”.*

Come riportato dall'agenzia *Fides* il 23 agosto la sede dell'Arcivescovo Metropolita Jeanbart, è stata violata e saccheggiata durante scontri fra miliziani e truppe lealiste. L'Arcivescovo, il suo Vicario e alcuni religiosi se ne erano allontanati poche ore prima. Secondo fonti dell'agenzia nella comunità cattolica locale, i responsabili *“sono gruppi non identificati, che intendono alimentare una guerra confessionale e coinvolgere la popolazione siriana in conflitti settari”.* Nei giorni successivi, quando i militari hanno ripreso il controllo della situazione, il Vicario di Mons. Jeanbart (nel frattempo fuggito in Libano) ha potuto fare ritorno presso l'episcopio. Danni si sono avuti anche all'episcopio cattolico maronita e nel museo cristiano bizantino *“Maarrat Nahman”.*

In un'intervista rilasciata il 28 agosto 2012 ad *Asianews* il nunzio apostolico in Siria, arcivescovo Mario Zenari, ha affermato che *“la Siria sta scivolando nell'inferno e quando si scende in tal modo, non si può pensare di poter vedere la luce”.* Con riferimento alle varie posizioni presenti in seno alla comunità internazionale, il nunzio ha sottolineato che

l'interpretazione del conflitto siriano è piena di contraddizioni, sia da parte siriana sia internazionale. *“All’inizio – ha affermato mons. Zenari - tutta la comunità internazionale aveva letto le rivolte in Siria come un altro capitolo della Primavera araba, come qualcosa di simile a quanto avvenuto in Tunisia, Egitto, o Libia. Invece la Siria è qualcosa di unico e si sta giocando col fuoco, in un conflitto complesso, con tante componenti delicate. E c'è il timore che le conseguenze divengano tragiche e inimmaginabili”*. Rispondendo alla domanda se il conflitto abbia per obiettivo i **cristiani**, il nunzio apostolico ha affermato che *“la comunità cristiana qui soffre quello che soffrono tutti quanti. Anzi, devo dire che in qualche caso, qua e là, ci si accorge che alcune violenze - bollate con troppa facilità come “confessionali” - hanno poi radici in odi familiari e ingiustizie passate”*; inoltre si ha notizia di *“migliaia e migliaia di casi in cui proprio **a chi è cristiano viene salvata la vita**”*.

Il 4 settembre il patriarca greco-cattolico melkita di Damasco, Gregorio III Laham con una lettera aperta all'agenzia *Fides* ha lanciato un appello per *“una campagna internazionale per la riconciliazione in Siria”*. Auspicando uno sforzo di pace condiviso da *“tutte le Chiese sorelle in tutto il mondo cattolico, ortodosso e protestante”*, il patriarca chiede ai leader spirituali di unire la loro voce a quella della Chiesa siriana in tale campagna. Ai fedeli cristiani siriani *“si chiede “pazienza” e di non lasciare il paese”* mentre a tutti i cittadini siriani è rivolta la preghiera a cercare *“una strada diversa dalla violenza”*.

Il quadro dei diritti umani e i rifugiati

Il 16 agosto 2012 la *Independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic* ha rilasciato un rapporto relativo al quadro dei diritti umani in Siria nel periodo 15 febbraio-20 luglio.

Il documento si basa su numerose interviste alla popolazione siriana e ai rifugiati all'estero; l'estrema difficoltà incontrata nel raccogliere le informazioni, tuttavia, ha limitato - si legge nel *report* - la possibilità di adempiere compiutamente al mandato.

Dal testo si evince che gravi violazioni dei diritti umani sono state commesse nell'ambito di una vera e propria politica di Stato, come evidenziato dal fatto che si è trattato di operazioni su larga scala condotte con modalità analoghe in aree differenti del paese, nell'ambito delle quali la complessità e l'integrazione degli apparati militari e di sicurezza sono sintomatici del coinvolgimento ai massimi livelli delle forze armate, delle forze di sicurezza e del governo. In particolare, appartenenti a *Shabbiha* sono stati identificati come autori di molti dei reati descritti nel report. Sebbene anche i gruppi armati anti governativi siano indicati come responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, i due commissari, evidenziano che *“la maggior parte dei massacri è opera del governo Assad”*.

A giudizio degli autori del rapportola soluzione migliore è quella negoziale, fondata su un dialogo inclusivo e significativo fra tutte le parti, capace di sostenere una transizione politica che rifletta le legittime aspirazioni di tutti i segmenti della società siriana, comprese le minoranze etniche e religiose.

L'inasprimento delle violenze registrato nel corso dell'estate 2012 ha causato una vera e propria **impennata** del numero dei rifugiati siriani nei paesi dell'area.

Secondo i dati pubblicati dall'agenzia ONU per i rifugiati (UNHCR) la moltitudine dei cittadini siriani **rifugiati** all'estero è quasi raddoppiata da luglio, passando da circa 100mila individui a oltre **191mila** registrati a inizio settembre.

La **Turchia**, che accoglie la quota maggiore di tali soggetti, vede nei propri campi profughi oltre 80mila persone, 44mila delle quali giunte dalla fine di luglio; le autorità di Ankara hanno sollecitato l'UNHCR a cercare soluzioni sul territorio siriano, ritenendo di non poter accogliere più di 100mila persone.

In **Giordania** i rifugiati registrati dalla autorità sono oltre 47mila; ad essi si aggiungono circa 30mila soggetti in attesa di registrazione. Le autorità di Amman stimano, tuttavia, che dal marzo 2011 185mila siriani siano entrati in territorio giordano.

In **Libano** sono presenti oltre 45mila siriani registrati, mentre circa 17mila attendono la registrazione.

Oltre 18mila rifugiati sono registrati in **Iraq**.

Secondo notizie diffuse sempre dall'UNHCR il 4 settembre, 103.416 persone hanno lasciato la Siria in agosto in cerca di asilo nei paesi circostanti. Si tratta del più alto totale mensile registrato sino ad oggi, che porta **il numero totale di profughi siriani registrati o in attesa di registrazione a oltre 235.300.**

Vendita e determinazione dei canoni di occupazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa

A seguito dell'adozione del nuovo modello organizzativo delle Forze armate, che ha modificato il meccanismo dell'alimentazione del personale di truppa da quello basato sulla coscrizione obbligatoria a quello improntato a una personale volontarietà, è contestualmente aumentata l'esigenza di fornire un alloggio di servizio ad un maggior numero di appartenenti alle Forze armate.

Premessa

La tematica inerente al patrimonio alloggiativo della difesa, con particolare riferimento alla vendita degli alloggi e ai criteri di determinazione dei canoni di locazione e di vendita dei richiamati beni immobili, ha costituito oggetto di particolare interesse nel corso della legislatura.

Al riguardo, il Governo, in diverse occasioni (si veda, in particolare la seduta del **1 dicembre 2010** (Interrogazione a risposta immediata in Assemblea **3-01358**)) ha rilevato che **le esigenze abitative delle Forze armate sono salite a dismisura** a seguito della **trasformazione dell'esercito** di leva in esercito volontario ed è sorta quindi la necessità di fornire un'abitazione a tutti i militari i quali, attualmente, con la trasformazione della leva, non sono più in servizio per soli dodici mesi.

Il problema è stato evidenziato in maniera particolare nel corso dell' **indagine conoscitiva sulla condizione del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare** svolta dalla Commissione difesa del Senato. In quella sede è stato rilevato che "la costante insufficiente disponibilità di alloggi di servizio, sta provocando, specie nei grandi centri urbani caratterizzati da elevati costi di acquisto e di locazione degli alloggi, significativi disagi al personale militare in servizio, costringendolo ad un pendolarismo giornaliero con evidenti ripercussioni sia sul rendimento lavorativo sia sulla serenità dei rispettivi nuclei familiari" (Audizione del Capo di Stato maggiore della difesa, Generale Biagio Abrate, presso la Commissione difesa del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla condizione del personale delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento militare).

Già nel 2010 il Governo aveva rilevato **l'esigenza di 51 mila unità** abitative, a fronte di un **patrimoniadisponibile di 18.447 alloggi**, dei quali **ben 5.384 in possesso di utenti con il titolo concessorio scaduto (cosiddetto sine titolo)** e di cui 3.284 non ricadenti nelle fasce di tutela stabilite dal decreto ministeriale di gestione annuale del patrimonio abitativo, ovvero, ad esempio, le vedove, le famiglie con reddito basso (non oltre 40 mila euro), o con un familiare a carico portatore di handicap.

I dati sono stati riferiti nel corso dello svolgimento del richiamato atto di sindacato n. **3-01358**. In quella occasione il Ministro della difesa rilevava che "è stato dato avvio ad una serie di iniziative, quali ad esempio la stipula di convenzioni per ottenere nuove abitazioni ed attualmente delle sopra indicate 18.447 abitazioni ne sono state inserite in elenco 3 mila, le quali potranno ora essere poste in vendita. È stata stipulata una convenzione con i notai, nonché con le banche per chi volesse acquistare l'abitazione con un mutuo. L'obiettivo da perseguire, è quello di dare un'abitazione a tutti gli appartenenti alle Forze armate".

Più di recente (**seduta della Commissione difesa del Senato del 25 gennaio 2012**), l'esigenza alloggiativa della Difesa è stata stimata in circa 70.000 unità con una previsione di **ulteriori 51.600 alloggi** da realizzare, di cui 16.000 nella sola Regione Lazio.

Quadro normativo

Per quanto riguarda il quadro giuridico di riferimento, si segnala che gli articoli 403, 404 e 405 del **D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90** concretano una **specifica Sezione del Testo regolamentare**, espressamente dedicata alle **“Procedure per l’alienazione degli alloggi di servizio non più funzionali ai fini istituzionali delle Forze armate”** e recano dettagliate disposizioni in materia di: individuazione degli alloggi da alienare (art. 403), criteri di vendita (art. 404), vendita con il sistema d’asta (art. 405).

Tali articoli (col **D.P.R. n. 90 del 2010** in cui sono inseriti e col citato “Codice dell’ordinamento militare”, entrambi entrati in vigore in data 8 ottobre 2010) **subentrano a un quadro normativo di settore risalente e assai articolato** quanto a materia, disciplina procedimentale e decorrenze.

*Per una ricostruzione della normativa antecedente al 2010, si veda il **dossier n. 706**, predisposto in occasione dell’esame delle proposte di legge A.C. **5154 ed abb.***

Per quanto riguarda, invece la diversa tematica relativa alla **rideterminazione del canone degli alloggi di servizio**, le principali fonti normative di riferimento sono rappresentate dall’**articolo 2, comma 627 della legge n. 244 del 2007**, il cui contenuto è confluito nell’**articolo 297, comma 1 del decreto legislativo n. 66 del 2010** e dal Regolamento n. 112 del 2010, come successivamente riassetato nel **decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010** ha contemplate tre categorie di alloggi di servizio.

Gli strumenti di gestione del patrimonio abitativo

1.1. Il piano pluriennale per la costruzione, l’acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio

Le mutate esigenze alloggiative in ambito Difesa, alla luce del processo di trasformazione dello strumento militare, hanno portato alla predisposizione del **programma pluriennale** per la costruzione, l’acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio, disposto dalla legge finanziaria per il 2008.

Nello specifico, l’**articolo 2, comma 627 della legge n. 244 del 2007** (Finanziaria 2008), il cui contenuto è successivamente confluito nell’**articolo 297**, comma 1, del Codice dell’ordinamento militare ha previsto che in relazione alle esigenze derivanti dalla riforma strutturale connessa al nuovo modello delle Forze armate, conseguito alla sospensione del servizio obbligatorio di leva, **il Ministero della difesa predispone**, con criteri di semplificazione, di razionalizzazione e di contenimento della spesa, **un programmapluriennale** per la costruzione, l’acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio di cui all’articolo 231, comma 4, il quale attiene agli immobili appartenenti al Demanio militare e demanio culturale in consegna alla Difesa.

Il **comma 628, lettera a)**, del richiamato **articolo 2**, attualmente corrispondente al comma 2 dell’articolo 297 del Codice, ha previsto **tre categorie di alloggi di servizio**:

- alloggi da assegnare al personale per il tempo in cui svolge particolari incarichi di servizio, che richiedano la costante presenza del titolare nella sede di servizio;
- alloggi da assegnare per una durata determinata e rinnovabile in ragione di esigenze di mobilità e abitative;
- alloggi da assegnare con possibilità di opzione di acquisto mediante riscatto.

A sua volta il **comma 628, alla lettera b)**, attualmente corrispondente ai commi 3, 4 e 5 dell’

articolo 306 del Codice, ha previsto che ai fini della realizzazione del programma pluriennale il Ministero della Difesa provveda all'**alienazione** della proprietà, dell'usufrutto, della nuda proprietà **di almeno 3.000 alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali**

In caso di alienazione è stato previsto, inoltre: il diritto di prelazione del conduttore e, in caso di mancato esercizio, del personale militare e civile del Ministero della Difesa che non sia proprietario di altra abitazione nella provincia; che il prezzo di vendita sia stabilito d'intesa con l'Agenzia del demanio.

È stato, altresì, disposto, un regime di maggior favore in caso di particolari situazioni sociali quali: **riduzione del prezzo nella misura massima del 25%** e minima del **del 10%** per tenere conto del reddito del nucleo familiare, di portatori di *handicap* in tale nucleo, di eventuale perdita nel titolo di concessione; possibilità di permanenza negli alloggi - dietro corresponsione del canone in vigore all'atto della vendita, rivalutato all'indice ISTAT - dei conduttori e del coniuge superstite, con basso reddito familiare o con componenti del nucleo familiare portatori di *handicap*.

È, stato, altresì, stabilito che gli acquirenti degli alloggi non possano rivenderli prima di 5 anni e che i proventi delle alienazioni vengano riassegnati allo stato di previsione del Ministero della Difesa.

Si segnala, da ultimo, che l'**articolo 306 del decreto legislativo n. 66 del 2010** (Codice dell'ordinamento militare) è stato oggetto di una recente modifica da parte del **comma 11 dell'articolo 3 del decreto legge 95 del 2012** (*Spending review*), finalizzata a semplificare e accelerare le procedure di vendita degli alloggi militari previste ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 306.

Attraverso l'inserimento del nuovo comma *4-bis* nell'articolo 306 del Codice si è, infatti, previsto che i contratti di compravendita stipulati tra l'Amministrazione della difesa e gli acquirenti producano effetti anticipati dal momento della loro sottoscrizione e siano immediatamente trascrivibili e sottoposti esclusivamente al controllo di gestione successivo della Corte dei conti, anziché a quello ordinario di carattere preventivo.

Nella relazione illustrativa del decreto legge l'intervento normativo è stato giustificato in considerazione di alcuni aspetti di criticità e di discrasia, emersi sul piano applicativo nel corso delle procedure di vendita degli alloggi, legate alla sottoposizione dei numerosi decreti di approvazione dei contratti di alienazione all'ordinario controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti -ai sensi dell'**articolo 3, comma 1, lettera f), della legge 14 gennaio 1994, n. 20** - in quanto provvedimenti di disposizione del patrimonio immobiliare. "Tale fase di controllo preventivo" rilevava il Governo "comporta, infatti, che il contratto di compravendita, cui si riferisce il decreto di approvazione, sia sottoposto alla condizione di efficacia costituita dal vaglio di legittimità della Corte dei conti e si renda, quindi, necessaria la stipula di un secondo atto, nuovamente in forma pubblica con intervento del notaio, per la formalizzazione contrattuale alla quale ricollegare l'effettivo passaggio di proprietà. Questo determina, oltre a un aggravio dei tempi procedurali per il completamento del passaggio di proprietà, reso ancora più penalizzante dall'alto numero dei contratti da stipulare, anche un significativo costo aggiuntivo per l'acquirente per l'opera professionale aggiuntiva resa dal notaio e soprattutto l'impossibilità per l'interessato di accedere a un mutuo bancario all'atto della prima stipula, giacché in mancanza dell'effettivo passaggio di proprietà non risulta possibile l'iscrizione di ipoteche a carico dell'acquirente".

1.2. Il Regolamento per l'attuazione del programma pluriennale

Nel 2010, in attuazione di quanto previsto dal richiamato articolo 297, comma 1, del Codice è stato emanato il **decreto ministeriale n. 112 del 18 maggio**, relativo al Regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare.

Sullo schema di Regolamento (atto n. 138) la Commissione difesa della Camera, nella **seduta del 27 gennaio 2010**, ha espresso un parere favorevole con talune condizioni.

La richiamata disciplina attuativa è stata successivamente riassetata negli articoli 398 e seguenti del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare di cui al richiamato **decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010** (Cfr. Capo IV «Disposizioni attuative per gli alloggi di servizio connessi al nuovo modello delle Forze armate» articoli da 398 a 411).

Relativamente alle parti del richiamato provvedimento che attengono più direttamente al contenuto delle proposte di legge in esame si segnala che la normativa regolamentare, oltre a disciplinare i procedimenti e le funzioni amministrative relative all'attuazione del piano pluriennale e la costruzione degli alloggi di servizio con lo strumento dei lavori pubblici di cui al Codice degli appalti (Dlgs n. 163 del 2006), ha definito le **procedure per l'alienazione** degli alloggi di servizio non più funzionali alle esigenze istituzionali del dicastero.

In particolare (articoli 403, 404 e 405 del **D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90**), per ogni appartamento **sono stati previsti**, in successione, i seguenti **passaggi procedurali** riguardanti l'accatastamento - gli immobili militari solo raramente sono accatastati - il trasferimento dal demanio al patrimonio disponibile dello Stato, la presentazione di una relazione tecnica propedeutica alla stima, la determinazione del prezzo di vendita, l'acquisizione della valutazione di congruità da parte dell'Agenzia del demanio, la presentazione di una offerta di acquisto da parte dell'interessato e all'eventuale sua accettazione, la verifica del reddito familiare complessivo ai fini della riduzione del prezzo, il rogito notarile e, infine, il decreto di approvazione del contratto di vendita.

A sua volta, il comma 5 dell'articolo 403 ha stabilito che la **Direzione generale determina, d'intesa con l'Agenzia del demanio**, con decreto dirigenziale, entro i termini stabiliti nelle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 4, **il prezzo di vendita**.

Al riguardo, nel corso della seduta del 25 aprile 2012 della Commissione difesa della Camera (Cfr. Audizione del sottosegretario di Stato per la difesa, Filippo Milone, sui criteri e le modalità adottati per la definizione del prezzo di vendita degli alloggi della Difesa in corso di dismissione), il Governo ha reso noto che "alla luce dell'elevata quantità di unità immobiliari da stimare, circa 3.000, rispetto alle tempistiche previste e in considerazione della dislocazione delle medesime unità nei diversi contesti di tutto il territorio nazionale - particolarità tali da rendere estremamente difficoltosa la stima puntuale del valore di mercato - **il dicastero, d'intesa con l'Agenzia del demanio, ha ammesso il ricorso ai dati medi opportunamente elaborati forniti dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio (OMI)**, riconosciuta fonte di riferimento del settore immobiliare, la quale fornisce in modo capillare per tutto il territorio nazionale le quotazioni di mercato di diverse tipologie immobiliari. Si evidenzia, altresì, che, a monte del processo estimativo, un numero significativo di tali alloggi sarà oggetto di accatastamento preliminare da parte del Ministero della difesa. Per le unità già accatastate, invece, qualora l'accatastamento sia avvenuto con i criteri precedenti l'entrata in vigore del **decreto del Presidente della Repubblica n. 138 del 1998**, verrà effettuato un nuovo accatastamento finalizzato alla rilevazione dello stato di fatto di ogni singola unità immobiliare in termini sia di categoria e classe catastali, sia di superficie catastale, parametro di consistenza utilizzato nello schema di relazione tecnico estimale. Voglio, inoltre, specificare, **in merito alla determinazione del valore di alienazione**, che **il criterio è basato sulle quotazioni fornite dal menzionato Osservatorio del**

mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio, facendo riferimento, in particolare, a un duplice ordine di parametri: il primo si riferisce alla zona di ubicazione dell'unità immobiliare all'epoca della stima e alla tipologia residenziale di riferimento, laddove sono disponibili le relative quotazioni immobiliari; il secondo alla tipologia residenziale di riferimento, ma in altra zona contigua, qualora non siano disponibili le quotazioni immobiliari OMI nella zona in cui è ubicata l'unità immobiliare oggetto di valutazione. **Le rilevazioni OMI dell'Agenzia del territorio vengono effettuate con cadenza trimestrale e semestrale** e aggiornano una Banca dati nazionale dei valori del mercato immobiliare. L'utilizzo di tali rilevazioni ai fini del calcolo del prezzo di vendita degli alloggi in argomento è, di per sé, garanzia di piena aderenza dei risultati ottenuti alle quotazioni aggiornate di mercato. La relativa procedura, da quando cioè l'amministrazione rileva la quotazione OMI a quando viene formalizzata all'interessato la proposta di vendita, prevede naturalmente diversi passaggi. Ciò comporta l'instaurarsi di un iter articolato che vede il coinvolgimento anche di altre amministrazioni dello Stato (Ministero dell'economia e delle finanze e Agenzia del demanio), con la conseguenza di rendere incompressibili i tempi tecnici necessari alla definizione dell'istruttoria. È il caso di evidenziare, tuttavia, che **al prezzo così determinato viene applicato uno sconto pari al 30 per cento**, in quanto si considera l'alloggio come occupato, ancorché dallo stesso acquirente. Un ultimo accenno riguarda il valore di mercato degli alloggi occupati. Nel caso in cui l'oggetto della valutazione sia un'unità immobiliare occupata, l'amministrazione militare terrà conto di tale stato nella determinazione del più probabile valore di mercato dell'unità attraverso un abbattimento del valore di mercato riferito alla medesima unità considerata libera. Tale abbattimento, che trova la sua ragion d'essere nell'indisponibilità del bene dovuta alla sua occupazione, viene quantificato, come anticipato, nella misura del 30 per cento, così come ordinariamente riscontrabile nell'ambito del mercato immobiliare e anche in linea con la letteratura estimale, nonché con precedenti operazioni di dismissione di immobili residenziali pubblici".

In relazione al tema concernente la determinazione del prezzo di vendita degli alloggi della difesa oggetto di alienazione, si segnala che **il Tar del Lazio, con sentenza del 20 settembre 2012, n. 7950/2012** ha annullato l'**articolo 404, comma 5, lettera c), del D.P.R. n. 90/2010**, laddove pone a carico dei conduttori "l'impegno a sostenere le eventuali spese necessarie per l'accatastamento dell'alloggio".

La medesima sentenza ha, altresì, impugnato i provvedimenti ministeriali laddove pongono a base della determinazione del prezzo d'acquisto la categoria catastale "Abitazioni di tipo civile" (A2) anziché la categoria catastale "Abitazioni di tipo economico" (A3).

1.3. Il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa

L'articolo **306** del Codice, riassetando sul punto l'**articolo 9, comma 7, della legge 24 dicembre 1993, n. 537** (poi abrogato dall'articolo 2268, comma 1, n. 900, del Codice) ha previsto che entro il 31 marzo di ciascun anno, il Ministro della difesa, sentite le competenti Commissioni parlamentari, definisce con proprio decreto il piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa, con l'indicazione dell'entità, dell'utilizzo e della futura destinazione degli alloggi di servizio, nonché degli alloggi non più ritenuti utili e quindi transitabili in regime di locazione ovvero alienabili, anche mediante riscatto.

I proventi derivanti dalla gestione o dalla vendita del patrimonio alloggiativo **sono utilizzati per la realizzazione di nuovi alloggi di servizio** e per la manutenzione di quelli esistenti.

In relazione al richiamato piano annuale, si segnala che, relativamente all'anno 2009, il parere parlamentare su tale documento è stato espresso dalle Commissioni difesa di Camera e Senato ai sensi dell'**articolo 9 della legge n. 537 del 1993** che prevedeva espressamente il citato passaggio parlamentare. Relativamente al successivo anno 2010, i richiamati pareri parlamentari non sono stati acquisiti e ciò in quanto, il codice

dell'ordinamento militare (articolo 306, comma 2) nel frattempo entrato in vigore, nel recepire il contenuto del richiamato articolo 9 dell'articolo 537 del 1993, ometteva di subordinare l'acquisizione del piano al parere parlamentare che è stato, invece, successivamente ripristinato dal **decreto legislativo n. 20 del 2012**, correttivo del codice dell'ordinamento militare. A seguito di tale modifica, nel corso delle sedute del 4 e 24 aprile 2012, la Commissione difesa del Senato e della Camera, si sono espresse sul piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della difesa per gli anni 2010 e 2011.

Con riferimento al **programma annuale** per gli anni 2010-2011, tale documento fa presente che il numero complessivo degli alloggi di servizio facenti parte del patrimonio alloggiativo della difesa è pari a **17.575** unità abitative per il 2010 e 17.514 unità abitative per il 2011.

Gli alloggi di servizio non più ritenuti utili nel quadro delle esigenze dell'Amministrazione risultano essere nel complesso **3.819**, relativamente all'anno 2010 e **3.811 per l'anno 2011**. La variazione tra il 2011 ed il 2010 è dunque pari a meno 8 alloggi.

Nel 2010 sono state inserite tra gli alloggi non più utili alle esigenze della difesa **380 unità** (con un incremento, rispetto al dato di 308 del 2009, pari a 72 alloggi), mentre, con riferimento al 2011 non è intervenuta alcuna ulteriore individuazione di alloggi non più utili alle esigenze istituzionali.

Il medesimo decreto ha definito le soglie di reddito entro le quali gli attuali utenti di alloggi AST (alloggi di servizio di temporanea sistemazione per le famiglie dei militari) non aventi più titolo alla concessione, possono mantenere la conduzione dell'alloggio, purché gli utenti e i loro familiari conviventi non siano proprietari di altro alloggio abitabile sul territorio nazionale.

In particolare, il reddito annuo lordo complessivo del nucleo familiare non deve superare la somma, per l'anno 2011, di 40.810,22 euro, incrementata di 1.279,74 euro per ogni familiare a carico oltre il terzo, somma che deve essere comprensiva della variazione percentuale dell'indice ISTAT per gli anni 2010 e 2011; per l'anno 2012, di 41.912,10 euro, incrementata di 1.314,30 per ogni familiare a carico oltre il terzo, somma che deve essere comprensiva della variazione percentuale dell'indice ISTAT per gli anni 2010 e 2011.

Il documento sottoposto all'esame parlamentare ha, poi, precisato che possono inoltre mantenere la conduzione di alloggi delle categorie ASI, (alloggi di servizio connessi con l'incarico), AST (alloggi di servizio di temporanea sistemazione per le famiglie dei militari) e ASGC (alloggi di servizio gratuiti per consegnatari e custodi) gli utenti il cui nucleo familiare convivente comprenda un portatore di grave handicap.

Inoltre, si considerano aventi titolo alla concessione dell'alloggio anche i vedovi od altro familiare convivente del personale deceduto, ai quali il Capo di Stato Maggiore di Forza armata abbia concesso la proroga alla conduzione dell'alloggio, ai sensi dell'articolo 332 del Testo unico regolamentare, fatti salvi i termini di tale concessione e finché rimanga inalterato il loro stato civile.

La medesima disciplina trova applicazione anche per quanto concerne gli utenti degli alloggi ASI, che siano vedovi non legalmente separati od altri familiari di primo grado conviventi del personale dipendente deceduto in servizio e per causa di servizio, finché rimanga inalterato il loro stato civile.

Il decreto del ministro della Difesa del 16 marzo 2011 di rideterminazione del canone degli alloggi di servizio

In aderenza a quanto previsto dalla normativa di carattere primario (Cfr.: [articolo 2, comma 627 della legge n. 244 del 2007](#), il cui contenuto è confluito nell'[articolo 297, comma 1, del decreto legislativo n. 66 del 2010](#)), il regolamento n. 112 del 2010, come successivamente riassetato nel [decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010](#) ha contemplate tre categorie di alloggi di servizio.

La prima categoria, la quale attiene agli **alloggi destinati al personale con speciale incarico di servizio**, già contemplata dal regolamento di gestione degli alloggi di servizio, adottato con decreto ministeriale n. 88 del 2004 (successivamente abrogato a seguito dell'entrata in vigore del [D.P.R. 90 del 2010](#) recante il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare), include i seguenti alloggi:

- **ASGC** (alloggi di servizio gratuiti per consegnatari e custodi);
- **ASIR** (alloggi di servizio connessi con l'incarico, con annessi locali di rappresentanza);
- **ASI** (alloggi di servizio connessi con l'incarico).

La seconda categoria, concernente gli **alloggi da assegnare per una durata determinata e rinnovabile**, ricomprende i seguenti alloggi:

- **AST** (alloggi di servizio di temporanea sistemazione per le famiglie dei militari);
- **APP** (alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale in transito e dei familiari di passaggio);
- **SLI** (alloggi di servizio per le esigenze logistiche del personale imbarcato e dei familiari di passaggio);
- **ASC** (alloggi collettivi di servizio).

La terza categoria, finalizzata a rispondere a nuove esigenze non disciplinate dal regolamento adottato con il citato decreto ministeriale n. 88 del 2004, riguarda gli **alloggi da assegnare con possibilità di opzione di acquisto mediante il riscatto**.

I criteri per la determinazione dei **canoni di concessione degli alloggi** della prima e seconda categoria si prevede siano determinati con decreti del **Ministro della difesa adottati di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per gli alloggi condotti, anche in regime di proroga, da utenti che hanno perso il titolo alla concessione, lo stesso **canone**, nelle more del rilascio anche a seguito di provvedimento di recupero forzoso, è **determinato con decreto del Ministero della difesa** adottato di intesa con l'Agenzia del demanio sulla base dei prezzi di libero mercato, tenuto conto dell'ubicazione, della tipologia e della vetustà dell'alloggio.

Con decreto del Ministro della difesa del 16 marzo 2011 sono state dettate disposizioni in materia di **rideterminazione del canone degli alloggi di servizio** militari occupata da utenti senza titolo ai sensi del decreto legge n. 78 del 2010.

Tale decreto è stato adottato ai sensi del comma 3-*bis* dell'articolo **286** del Codice, concernente la determinazione dei **canoni degli alloggi di servizio**. Tale norma ha recepito il contenuto dell'[articolo 6, comma 21- quater del decreto-legge n. 78 del 2010](#), in materia di rideterminazione del canone degli alloggi di servizio sulla base dei prezzi di mercato. Tale disposizione prevedeva che **con decreto del Ministero della difesa di natura non regolamentare**, adottato d'intesa con l'Agenzia del demanio, sentito il Consiglio centrale della rappresentanza militare, si provvedesse alla rideterminazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, del canone di occupazione dovuto dagli utenti non aventi titolo alla concessione di alloggi di servizio del Ministero della difesa, fermo restando per l'occupante l'obbligo di rilascio entro il termine fissato dall'Amministrazione, anche se in regime di

proroga, sulla base dei prezzi di mercato, ovvero, in mancanza di essi, delle quotazioni rese disponibili dall'Agenzia del territorio, del reddito dell'occupante e della durata dell'occupazione. La disposizione disponeva, inoltre, che eventuali maggiorazioni del canone derivanti dalla rideterminazione prevista dal comma in esame dovessero affluire ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate per le esigenze del Ministero della difesa.

Ai sensi dell'articolo 2 del citato decreto, il canone mensile di locazione è determinato dal **prodotto del prezzo di mercato**, che viene desunto dal calcolo della media aritmetica dei canoni unitari di locazione forniti dall'Agenzia del territorio - Osservatorio del mercato immobiliare (OMI)-, per un «coefficiente correttivo globale» calcolato in funzione delle caratteristiche estrinseche e intrinseche dell'alloggio e della superficie convenzionale calcolata ai sensi dell'**art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138**, per il «coefficiente correttivo» calcolato in funzione del reddito del nucleo familiare dell'occupante e del periodo di occupazione dell'alloggio senza titolo.

Ai fini dell'applicazione del «coefficiente correttivo» si definisce «**reddito di riferimento**» quello ottenuto dalla somma dei redditi annui lordi di tutti i componenti il nucleo familiare conviventi dell'occupante, come desunti dall'ultima dichiarazione dei redditi presentata alla data della notifica dell'inizio del procedimento di aggiornamento canone. Il «**reddito di riferimento**» è:

a) ridotto:

- 1) di euro 2.500 per ogni familiare convivente a carico;
- 2) di euro 10.000 per ogni familiare convivente portatore di handicap grave ai sensi dell'**art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104**.

b) aumentato per ogni mensilità intera di conduzione dell'alloggio con decorrenza dalla data della perdita del titolo alla conduzione dell'alloggio occupato sino alla data del 31 dicembre 2010, con le seguenti modalità:

- 1) euro 100 se il reddito di riferimento è compreso tra euro 40.000 ed euro 55.000;
- 2) euro 150 se il reddito di riferimento è compreso tra euro 55.001 ed euro 75.000;
- 3) euro 200 se il reddito di riferimento è compreso tra euro 75.001 ed euro 90.000;
- 4) euro 300 se il reddito di riferimento è superiore ad euro 90.001.

Il «**coefficiente correttivo**» per i richiamati «redditi di riferimento», come in precedenza calcolati, è determinato in misura pari a:

- a) 0,30 per i redditi fino a euro 19.000;
- b) 0,40 per i redditi compresi tra euro 19.001 ed euro 30.000;
- c) 0,50 per i redditi compresi tra euro 30.001 ed euro 40.200;
- d) 0,70 per i redditi compresi tra euro 40.201 ed euro 55.000;
- e) 0,80 per i redditi compresi tra euro 55.001 ed euro 75.000;
- f) 0,90 per i redditi compresi tra euro 75.001 ed euro 90.000;

g) 0,95 per i redditi compresi tra euro 90.001 ed euro 130.000;

h) 1,00 per i redditi oltre euro 130.000.

Ai sensi del comma 5 del decreto in esame **sono esclusi dalla procedura di rideterminazione del canone**, di cui al comma 4, gli utenti senza titolo che, al 31 dicembre 2010, rientrano **nelle categorie cosiddette protette, individuate dal D.M. 23 giugno 2010**.

L'aggiornamento del canone di tutti gli alloggi occupati senza titolo è calcolato nella misura intera della variazione annualmente accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati.

In data 21 settembre 2011, il Governo, rispondendo in Aula ad un'interrogazione a risposta immediata (interrogazione n. **3-01833**), riguardante le problematiche concernenti la determinazione del canone degli alloggi di servizio militari occupati da utenti senza titolo, ha precisato che "il Ministero della Difesa, in sede di predisposizione del decreto ministeriale per la rideterminazione del canone degli alloggi di servizio militari occupati da utenti senza titolo (D.M. 16 marzo 2011), (...) ha prestato particolare attenzione alla tutela del personale rientrante nei parametri fissati dal decreto ministeriale annuale citato. In tale quadro, è stata data piena attuazione alla **mozione n. 1-00559**, approvata pressoché unanimemente dall'Assemblea della Camera, nella seduta n. 431 dell'8 febbraio 2011, prevedendo la **non applicabilità della rideterminazione** agli utenti non aventi titolo con reddito non superiore a euro 40.167,54 per l'anno 2010, incrementato di euro 1259,59 per ogni familiare a carico oltre il terzo, ovvero rientranti, alla data del 31 dicembre 2010, nelle categorie cosiddette protette, individuate dal D.M. 23 giugno 2010".

Al riguardo, si ricorda che la richiamata mozione impegnava il governo "ad assumere iniziative normative perché le eventuali maggiorazioni di canone previste dalla legge non siano applicabili nei confronti degli utenti con reddito familiare annuo lordo non superiore a quello fissato annualmente con decreto del ministro della Difesa, tenendo conto della sostenibilità dei nuovi canoni da introdurre in relazione ai redditi complessivi familiari dei conduttori degli alloggi".

Per quanto riguarda, invece, **l'aggiornamento del canone** rideterminato, il Ministero osserva che **la misura pari al 75% della variazione accertata dall'ISTAT** dell'ammontare dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, citata nell'atto, è prevista dall'articolo 295 del Codice dell'ordinamento militare, ed **attiene esclusivamente ai canoni applicati agli utenti cosiddetti "in titolo"**, concessionari di alloggio di servizio in esecuzione di idonea concessione; fattispecie quest'ultima evidentemente diversa dalla previsione dell'aggiornamento annuale del canone rideterminato nella percentuale del 100%, che riguarda invece gli alloggi occupati dai "senza titolo", di cui all'articolo 2, comma 6, del D.M. 16 marzo 2011. La misura di tale adeguamento, peraltro, risulta coerente con quanto previsto dalla norma primaria, a cui il decreto in parola dà attuazione".

In relazione al tema in esame si segnala che **il Tar del Lazio, con sentenza del 20 settembre 2012, n. 7952/2012** ha annullato gli atti di rideterminazione del canone oggetto del ricorso amministrativo imponendo all'Amministrazione "di riformulare quegli atti dopo adeguata istruttoria, e di esternare con chiarezza tutte le valutazioni alla base della finale e non provvisoria rideterminazione del canone per l'occupazione senza titolo".

Dossier pubblicati

- [Piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2009 Schema](#)

- di Decreto n. 210 (art. 9, co. 7, L. 24 dicembre 1993, n. 537) Elementi per l'istruttoria normativa (17/05/2010)
- Regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale militare Schema di D.M. - (art. 2, co. 629, L. 24 dicembre 2007, n. 244) (09/11/2009)
 - Piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per l'anno 2008 - Schema di Decreto n. 137 - (art. 9, co. 7, L. 24 dicembre 1993, n. 537) - Elementi per l'istruttoria normativa (09/11/2009)
 - Piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per gli anni 2010 e 2011 Schema di Decreto n. 452 (art. 306, co. 2, D.Lgs. n. 66/2010) Elementi per l'istruttoria normativa (30/03/2012)
 - Piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa per gli anni 2010 e 2011 - schema di D.Lgs. n. 66/2010 (30/03/2012)
 - Disposizioni concernenti la vendita e la determinazione dei canoni di occupazione degli alloggi di servizio del Ministero della difesa - A.C. 5400 ed abb. (17/10/2012)