



Fondo per interventi di risposta alla situazione in Afghanistan e per il sostegno umanitario alle popolazioni dei paesi limitrofi (Doc. XXV, n. 4-bis)

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto	Doc. XXV, n. 4-bis
Titolo:	Deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata il 2 settembre 2021, di modifica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021 relativa alla prosecuzione nel 2021 delle missioni internazionali e delle attività già autorizzate per il 2020 e alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali per l'anno 2021, limitatamente alla scheda n. 52
Ministro competente	Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale - Ministro della Difesa
Norma di delega:	Legge 21 luglio 2016, n. 145 (art. 2, co. 2)
Senato	Camera
Date:	
presentazione	14/09/2021
assegnazione:	14/09/2021
Commissioni competenti:	3 ^a (Affari esteri, emigrazione), 4 ^a (Difesa)
	III Affari esteri, IV Difesa

Presupposti normativi

La [legge n. 145 del 2016](#) (c.d. "legge quadro sulle missioni internazionali"), successivamente novellata dall'articolo 6, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto legge n. 148 del 2017, fissa il principio generale in base al quale le disposizioni in esso contenute si applicano **al di fuori del caso della dichiarazione dello stato di guerra**, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione.

L'ambito di applicazione della legge è pertanto circoscritto:

1. alla partecipazione delle Forze armate, delle Forze di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo stato di diritto dell'Unione europea (art. 1, comma 1);
2. all'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari (art. 1, comma 1).

Per quanto attiene alle **modalità procedurali di autorizzazione e finanziamento** delle missioni internazionali, la richiamata "legge quadro" distingue **tra l'avvio di nuove missioni** (articolo 2) e **la proroga delle stesse** per l'anno successivo, ricompresa nell'ambito di un'apposita sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate (articoli 3 e 4).

Per quanto concerne **l'avvio della partecipazione** italiana a **nuove missioni internazionali** il **primo passaggio procedurale** previsto dall'articolo 2 è rappresentato da un'apposita **delibera del Consiglio dei ministri** da adottarsi previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa, ove se ne ravvisi la necessità (art.2, comma 1).

Successivamente (art.2, comma 2) la deliberazione del Consiglio dei ministri dovrà essere

comunicata alle Camere le quali **tempestivamente**:

1. la discute;
2. con **appositi atti di indirizzo**, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, autorizza la/le missione/i, per ciascun anno, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione.

Con riferimento al **contenuto** della deliberazione del Consiglio dei ministri, l'articolo 2, comma 2 precisa che il Governo indica per ciascuna missione l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso.

Dovrà, inoltre, essere allegata la relazione tecnica sulla quantificazione dei relativi oneri, verificata ai sensi dell'[articolo 17, comma 3, della legge 31, n. 196](#) del 2009.[\[1\]](#)

Tale previsione normativa è stata inserita nei commi 2-*bis* dell'articolo 2 e 3-*bis* dell'articolo 3 della "legge quadro sulle missioni internazionali" dall'articolo 6, comma 1, lettera a), n. 2), del decreto legge n. 148 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 172 del 2017. Ai sensi del richiamato comma 3 dell'articolo 17, della legge, n. 196 del 2009 " (...) I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie **devono essere corredate di una relazione tecnica**, predisposta dalle amministrazioni competenti e **verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze**, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti".

Per l'esame dell'*iter* parlamentare dell'unico precedente di deliberazione del Consiglio dei ministri **circoscritta all'avvio di una nuova missione**, si rinvia all'esame del [Doc. CCL, n. 2](#) che reca la deliberazione del Consiglio dei ministri del **28 luglio del 2017**, relativa alla partecipazione dell'Italia alla nuova missione internazionale in supporto alla guardia costiera libica, per il periodo 1° agosto 2017 al 31 dicembre 2017.

Per quanto attiene, invece, alla **proroga delle missioni in corso**, questa ha luogo nell'ambito di un'apposita **sessione parlamentare** sull'andamento delle missioni autorizzate, da svolgere entro il 31 dicembre di ciascun anno (articolo 3).

In particolare, entro tale data (**31 dicembre**) il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro della difesa, con il Ministro dell'interno per la parte di competenza e con il Ministro dell'economia e delle finanze, **presenta alle Camere**, per la **discussione e le conseguenti deliberazioni** parlamentari (cfr. sopra), una **relazione analitica** sulle missioni in corso, **anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo**.

Tale relazione, anche con riferimento alle missioni concluse nell'anno in corso, precisa l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti, anche con riferimento esplicito alla **partecipazione delle donne e all'adozione dell'approccio di genere** nelle diverse iniziative per attuare la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000 e le risoluzioni successive, nonché i Piani d'azione nazionali previsti per l'attuazione delle stesse.

A sua volta la relazione analitica sulle missioni deve essere accompagnata da un documento di sintesi operativa che riporti espressamente per ciascuna missione i seguenti dati: mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato e scadenza, nonché i dettagli attualizzati della missione.

Infine, analogamente a quanto previsto per l'avvio delle nuove missioni, anche la relazione analitica sulle missioni in corso dovrà essere corredata della relazione tecnica sulla quantificazione dei relativi oneri, verificata ai sensi del richiamato articolo 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

Per quanto concerne, poi, il **profilo finanziario** connesso alla partecipazione del personale civile e militare alle missioni internazionali, l'articolo 4 della legge n. 145 del 2016 ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito **Fondo**, destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle **missioni internazionali**, la

cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio, ovvero da appositi provvedimenti legislativi (comma 1).

Relativamente **all'anno 2021** si segnala che nello [stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze](#), sul capitolo 3006/1 programma 5.8 (Fondo per le missioni internazionali, ex articolo 4, comma 1 della legge n. 145 del 2016) sono appostati fondi pari a 1.482,9 milioni di euro, di cui 682,9 disponibili a legislazione vigente, e 800 milioni derivanti legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020). Per il 2022 sul capitolo sono presenti 1,6 miliardi di euro (850 milioni a legislazione vigente e 750 milioni rifinanziati dalla legge di bilancio per il 2021). Per il 2023 il capitolo presenta 500 milioni di euro, derivanti dalla legge di bilancio per il 2021.

Il MEF trasferisce tali fondi, sia in termini di cassa che di competenza, con decreto autorizzativo, al Ministero della Difesa.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge n. 145 del 2016 gli importi del Fondo missioni destinati alle politiche di cooperazione allo sviluppo -per interventi per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione - sono impiegati nel quadro della programmazione triennale di cui all'articolo 12 della nuova Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, nonché nel rispetto del Capo IV della medesima legge.

Si ricorda che il richiamato articolo 12 ha previsto che un Documento triennale di programmazione e di indirizzo sulle attività di cooperazione, proposto dal Ministro degli esteri e della cooperazione, sia approvato dal Consiglio dei Ministri entro il 31 marzo di ogni anno. Tale Documento individua le linee generali d'indirizzo strategico triennale della cooperazione allo sviluppo. Si ricorda altresì che il Capo IV della richiamata legge disciplina l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e il Comitato congiunto per la Cooperazione allo sviluppo.

Entro sessanta giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere, con uno o più DPCM, adottati su proposta dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell'interno e dell'economia e delle finanze, **le risorse del Fondo sono ripartite** tra le missioni indicate nella richiamata relazione di cui all'articolo 3, comma 1 - **come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari**.

Gli schemi di tali atti corredati di relazione tecnica esplicativa, sono trasmessi alle Commissioni competenti per materia che devono rendere il parere entro 20 giorni dalla relativa assegnazione.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

Fino all'emanazione dei decreti di riparto del Fondo, per la prosecuzione delle missioni in atto le amministrazioni competenti sono autorizzate a sostenere **spese trimestrali** determinate in proporzione alle risorse da assegnare a ciascuna missione. A tale scopo, su richiesta delle amministrazioni competenti, sono autorizzate anticipazioni di tesoreria trimestrali, da estinguere entro trenta giorni dall'assegnazione delle risorse di cui al comma.

Si segnala, infine, che il decreto legge n. 148 del 2017 ha novellato l'articolo 4 della "legge quadro" al fine di inserirvi una specifica disposizione in materia di flessibilità del sistema di finanziamento, stabilendo che, fino all'emanazione dei decreti di riparto delle risorse del fondo, le amministrazioni interessate possano **ottenere un'anticipazione di tesoreria non superiore al 75 per cento** delle somme iscritte nel fondo missioni, tenuto conto delle spese quantificate nelle relazioni tecniche.

L'anticipazione del 75 per cento deve intervenire:

1. entro dieci giorni dalla data di presentazione alle Camere delle deliberazioni del Governo concernenti l'avvio di nuove missioni;
2. entro dieci giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo delle Camere nel caso di prosecuzione di missioni in corso di svolgimento.

Ulteriori disposizioni della legge quadro regolano poi, il trattamento economico e assicurativo del personale impiegato nelle missioni internazionali e la normativa penale ad essi applicabile.

Nel dicembre 2020 le Commissioni Esteri e Difesa della Camera e del Senato hanno espresso parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali e degli interventi di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione per l'anno 2020 ([A.G. 219](#)).

Contenuto della deliberazione

Lo scorso **2 settembre** il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, ha deliberato la modifica della [deliberazione del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021](#) relativa alla prosecuzione nel 2021 delle missioni internazionali e delle attività già autorizzate per il 2020, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della richiamata legge n. 145 del 2016, n. 145, ed alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali per l'anno 2021, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della medesima legge. La nuova deliberazione provvede a sostituire **la scheda n. 52 (2021)**, originariamente riguardante l'erogazione di un contributo per adempiere all'obbligo assunto dall'Italia in ambito NATO di sostenere il **finanziamento delle forze di sicurezza e difesa afgane**, con una nuova scheda di pari numero, allegata alla nuova deliberazione.

Nello specifico, la nuova scheda, recante "Fondo per interventi di risposta alla situazione in Afghanistan per il sostegno umanitario alle popolazioni coinvolte anche nei paesi limitrofi" evidenzia la criticità rappresentata da **flussi di rifugiati che dall'Afghanistan** si riverseranno in primo luogo sui Paesi confinanti, orientandosi subito dopo sui **Paesi situati lungo le rotte che conducono all'Europa** per manifestarsi come un ulteriore fattore di pressione di potenziali richiedenti asilo sulle frontiere esterne europee.

La relazione illustrativa richiama inoltre il fatto che la **temporanea sospensione delle attività di cooperazione intergovernativa allo sviluppo** a seguito degli ultimi eventi, nonché l'allontanamento della maggior parte di espatriati, diplomatici, funzionari internazionali, operatori di ONG che ne è conseguito pongono un'ulteriore necessità di provvedere alle esigenze più immediate della popolazione. Rileva inoltre la volontà espressa dalle Organizzazioni Internazionali, dalle agenzie umanitarie e dalla comunità dei donatori di proseguire le consolidate attività a carattere umanitario, **a beneficio della popolazione civile, e segnatamente delle categorie più deboli e vulnerabili** e che hanno contribuito a sostenere l'economia migliorando sensibilmente le condizioni di vita della popolazione.

La nuova scheda n. 52 prevede pertanto il finanziamento d'intervento intesi a:

1) migliorare le **condizioni di accoglienza e delle iniziative di resilienza a favore della popolazione afgana**, in particolare degli sfollati e rifugiati negli Stati dell'area a seguito dell'evoluzione della situazione nel corso del mese di agosto 2021;

2) attuare Iniziative volte a facilitare l'accoglienza di sfollati e rifugiati afgani;

3) assicurare la **partecipazione italiana all'attuazione di iniziative UE e internazionali** di risposta alla situazione in Afghanistan.

Il fabbisogno finanziario previsto, riferito al periodo 1°settembre - 31 dicembre 2021 è di **120 milioni di euro**.

La **relazione tecnica** precisa che il riorientamento delle risorse previste dalla scheda n. 52 di cui alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 17 giugno 2021, pari a 120 milioni di euro per l'anno 2021, è reso necessario dall'evoluzione della situazione afgana nel corso del mese di agosto. La relazione rileva altresì che, nelle more delle decisioni internazionali su un'eventuale futura operatività di detti fondi ed in considerazione della pressante esigenza di approntare un fondo per finanziare misure di risposta alla situazione venutasi a creare, **il fondo sarà prioritariamente destinato a interventi di sostegno umanitario alle popolazioni coinvolte dalla crisi**, ivi inclusa l'accoglienza dei rifugiati anche in Paesi dell'area, nonché alla partecipazione italiana alle iniziative europee ed internazionali di risposta alla crisi afgana.

All'**evoluzione della situazione in Afghanistan** è stata dedicata l'**audizione dei Ministri degli Affari esteri e della cooperazione internazionale e della difesa**, svoltasi il [24 agosto scorso](#) davanti alle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa del Parlamento. In quella sede, il ministro Di Maio, dopo avere ricostruito i passaggi che hanno condotto alla decisione di evacuare l'Ambasciata italiana a Kabul, ha sottolineato come la gestione dell'impatto migratorio della crisi afgana costituisca un'importante priorità.

"La questione - ha osservato il Ministro - andrà affrontata facendo ricorso a tutti gli strumenti

disponibili, ordinari e straordinari, per scoraggiare e prevenire rotte migratorie insicure ed illegali. A tal fine è importante assicurare l'operatività delle organizzazioni internazionali sul terreno e sostenere a livello europeo i Paesi della regione nell'affrontare l'accoglienza di coloro che lasceranno l'Afghanistan".

In relazione ai "corridoi umanitari", il ministro Di Maio ha fatto notare che "normalmente (...) i corridoi umanitari vengono organizzati da Paesi terzi di transito per chi scappa dalle persecuzioni (...). In prospettiva, per gli Stati membri dell'Unione europea qualsiasi iniziativa di questo tipo presuppone uno stretto coordinamento a Bruxelles, oltre che una collaborazione con le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite, al fine di individuare i beneficiari, con le autorità di sicurezza per evitare infiltrazioni, e con la società civile per gli aspetti di accoglienza. Va invece tenuto conto che realizzare corridoi umanitari dallo stesso Paese d'origine dei rifugiati necessita della non scontata collaborazione delle autorità locali, che può esporre al pericolo proprio coloro che vorremmo proteggere, perché i talebani avrebbero le liste con i loro nomi. Occorrerà che l'Unione europea assuma un forte impegno a tutelare chi fugge dal regime talebano".

Il capo della diplomazia italiana ha infine evidenziato che la Comunità internazionale dovrà continuare ad **assicurare assistenza umanitaria in Afghanistan e nei Paesi vicini**, e adoperarsi perché alle organizzazioni internazionali sia garantito l'accesso umanitario pieno, sicuro e senza ostacoli dal Paese, precisando che è intenzione del nostro Paese mantenere, ove le condizioni lo consentiranno, le iniziative sul canale emergenza per un totale di 2,6 milioni di finanziamenti al Comitato internazionale della Croce Rossa e al Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione.

Ulteriori dati ed elementi informativi sulla **situazione afgana e sui suoi profili umanitari** sono stati prospettati rispettivamente nell'audizione informale del comandante operativo di vertice interforze (COVI), generale **Luciano Portolano**, svoltasi mercoledì 15 settembre davanti alle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa delle Camera ed in quella, tenutasi il giorno successivo presso la Commissione straordinaria diritti umani del Senato, della rappresentante dell'UNHCR per l'Italia, **dott.ssa Chiara Cardoletti**.

Senato: Dossier n. 63
Camera: AG-DOC n. 5
20 settembre 2021

Senato	Servizio degli Affari Internazionali	segreteriaAAII@senato.it - 066706-3666	
Camera	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	CD_esteri
	Servizio Studi Dipartimento Difesa	st_difesa@camera.it - 066760-4172	CD_difesa