



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

**4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (Difesa)**

INTERROGAZIONI

43<sup>a</sup> seduta: mercoledì 17 dicembre 2008

Presidenza del presidente CANTONI

**I N D I C E****INTERROGAZIONI**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 9
COSSIGA, <i>sottosegretario di Stato per la</i> <i>difesa</i> .....	3
* NEGRI (PD) .....	8
ALLEGATO ( <i>contiene i testi di seduta</i> ) .....	10

---

***N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.***

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

#### INTERROGAZIONI

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'interrogazione 3-00320, presentata dalle senatrici Negri e Amati riguardante un'intervista rilasciata al quotidiano «La Repubblica» il 20 ottobre 2008 dal Ministro della difesa nella quale si fa riferimento alle regole d'ingaggio delle forze militari italiane stanziato in Afghanistan.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, sia la trasmissione radiofonica e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

COSSIGA, *sottosegretario di Stato per la difesa*. Signor Presidente, la lettura dell'atto oggi in discussione lascia intuire come, a seguito dell'interpretazione data a una serie di passi estrapolati da interviste e interventi a vario titolo rilasciate dal Ministro della difesa e da altri rappresentanti del Governo, si sia radicata la percezione, non solo da parte degli onorevoli interroganti e di altri rappresentanti parlamentari ma anche in una parte dell'opinione pubblica, di un cambiamento dei contenuti operativi della missione in Afghanistan e, in particolare, delle regole d'ingaggio vigenti per la stessa.

Al riguardo, intendo da subito ribadire ancora una volta – come già chiarito più volte dal Governo, recentemente anche in questa sede – che i contenuti e le indicazioni operative della missione in Afghanistan non hanno subito alcuna modificazione rispetto al quadro già noto al Parlamento.

Peraltro, gli aspetti relativi alla missione in Afghanistan, che vengono affrontati con l'atto di sindacato ispettivo oggi in discussione, impongono alcune considerazioni di carattere generale, al fine di corroborare ulteriormente il quadro di riferimento in cui sono maturate le decisioni in materia di politica militare, ma soprattutto per mettere maggiormente in luce la coerenza, la trasparenza ed il senso di responsabilità che hanno sempre ispirato l'azione di Governo relativamente alla partecipazione alle missioni militari.

Credo sia ormai opinione condivisa e comune che le missioni militari all'estero siano l'espressione e il seme della fitta rete di relazioni internazionali in cui è inserito ed opera il nostro Paese ed è altrettanto evidente che per l'Italia è indispensabile essere parte di un'ampia rete di alleanze e di accordi con gli altri Paesi, nella piena consapevolezza che nella situa-

zione strategica attuale nessun Paese al mondo è in grado di assicurarsi, da solo, un'adeguata capacità di difesa globale. Infatti, in stretta aderenza con le linee guida in tema di politica estera, le nostre missioni militari si svolgono sotto l'egida dell'ONU, dell'Unione Europea, della NATO, di coalizioni *ad hoc* e, in alcuni casi, sulla base di accordi bilaterali.

È con tale consapevolezza che il Governo intende onorare al meglio gli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia per la partecipazione alle operazioni militari, adeguando costantemente sia le dotazioni, sia i criteri di impiego dei nostri contingenti, in funzione degli obiettivi condivisi con gli alleati. Infatti, dagli impegni di natura politica, assunti nel quadro delle citate alleanze, deriva la pianificazione tecnica, ossia il livello e la tipologia delle forze necessarie sul terreno. Tale pianificazione condotta dal competente Stato maggiore della difesa, congiuntamente con gli Stati maggiori di forza armata, ha naturalmente come presupposto il contesto politico di riferimento, nonché le caratteristiche geografiche, strategiche e socio-culturali dell'area di intervento e il livello prevedibile di minaccia, che può naturalmente cambiare nel tempo rendendo necessario un adeguamento, al mutamento della situazione, dei numeri e della tipologia dei mezzi assegnati al contingente che svolge ogni singola missione.

Riguardo alla missione in Afghanistan, considerato l'accresciuto livello di rischio con cui i nostri militari si confrontano e nel solco del maggior impegno operativo della NATO in tutto il territorio afgano, ribadito nel Vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi nell'aprile scorso a Bucarest, il Governo ritiene opportuno concentrare capacità e risorse operative, finalizzandole a fronteggiare i rischi e le minacce, e facilitare, nel contempo, il conseguimento del processo di «afghanizzazione» delle istituzioni locali.

In tale prospettiva vanno viste le richiamate decisioni del Governo relative rispettivamente al mutamento dei «*caveat*» e all'invio dei quattro Tornado, al fine di rispondere alla necessaria flessibilità che ogni missione deve avere per adattarsi costantemente ai continui cambiamenti del livello di rischio sul terreno ed evitare di basarle su supposizioni di un cambiamento dei contenuti e delle indicazioni operative, che rimangono invece cardini consolidati della missione.

A questo punto ritengo doveroso, a premessa dell'ulteriore seguito della risposta, fornire una precisa indicazione della differenza sostanziale che esiste fra «regole d'ingaggio» e «*caveat*». Tale distinzione non sembrerebbe cogliersi nel testo dell'interrogazione, ma neanche in altre situazioni sembra essere stata sufficientemente chiarita. Le regole d'ingaggio sono norme comportamentali definite, a diverso livello politico, a seconda del contesto politico, ma anche operativo, internazionale in cui si svolge la missione (ONU, NATO e UE) e sono vincolate ai principi del diritto internazionale, pattizio e convenzionale, con particolare riguardo al diritto umanitario. Sono assunte, altresì, in conformità alle vigenti leggi penali, ordinaria e militare, in particolare ai criteri di necessità e proporzionalità dell'azione. Le regole di ingaggio sono, pertanto, uno strumento procedurale ad uso delle forze operanti sul campo per uniformarne il comporta-

mento, qualora si presenti la necessità di reagire a situazioni operative improvvise ed urgenti che non consentono una consultazione con i livelli superiori. Ciò permette ai militari di intervenire, anche in assenza di ulteriori indicazioni, nel quadro della loro possibilità di intervento.

Da una parte esse devono codificare l'autodifesa, dall'altra devono precisare il livello di uso della forza, per raggiungere lo scopo della missione, se vengono incontrati degli atteggiamenti ostili di opposizione. È necessario precisare che la codificazione di comportamenti, che viene elaborata sotto l'egida di organizzazioni internazionali cui partecipano prevalentemente le Forze armate italiane, deve essere per sua natura altamente riservata in quanto la loro conoscenza di dettaglio può costituire elemento di pericoloso vantaggio da parte di un avversario che voglia rendere più efficaci ed insidiosi gli attacchi. È pertanto opportuno non darne divulgazione. Per questa ragione l'attuale Governo e quelli precedenti non hanno mai dato informazione precisa, puntuale e dettagliata delle regole di ingaggio per non esporre i nostri soldati, ma anche degli altri contingenti, ad un maggiore rischio.

Le regole consentono l'uso della forza per rispettare i fini e per conseguire gli obiettivi della missione ed è questa chiaramente la parte più critica e delicata perché impone un comportamento attivo, soggetto a possibili resistenze. In sostanza, le regole consentono l'adozione di comportamenti sicuri e chiari per quanto riguarda l'autodifesa, lasciando al comandante la possibilità di utilizzare la forza in modo adeguato alle circostanze. In particolare, l'uso della forza viene applicato di fronte ad una minaccia chiaramente identificata come ostile, ovvero tesa ad impedire ai militari di espletare i propri compiti e di limitarne la libertà di movimento, con una reazione proporzionata all'attacco. È consentito intervenire attivamente anche nel caso venga messa in pericolo l'incolumità della popolazione civile. Pertanto, i militari possono agire con i mezzi a disposizione per impedire che qualsiasi attività ostile venga effettuata nell'area di propria competenza.

In tale quadro, qualsivoglia modifica alle regole di ingaggio, a meno che non si tratti di una missione solo nazionale, dovrà essere concordata nelle opportune sedi internazionali che presiedono alla missione. Quindi, in relazione alla missione in Afghanistan (pur non potendo entrare nel dettaglio), il Governo conferma che non vi sono stati cambiamenti nelle regole d'ingaggio.

Per quanto riguarda i cosiddetti *caveat*, sottolineo che questi non possono assolutamente essere confusi con le «regole d'ingaggio». Con tale termine giuridico si indica, infatti, un'eccezione, una limitazione a una regola altrove definita. I *caveat*, pertanto, sono eccezioni che le singole forze nazionali inseriscono nel quadro delle regole generali che invece, come abbiamo visto, sono dettate per tutta la missione. Come è a tutti noto, nel caso dell'Afghanistan, l'Italia non ha alcuna limitazione all'utilizzo del proprio contingente nelle regioni Ovest, Nord e della capitale: lì il dispiegamento è autorizzato e l'impiego è regolamentato. Nelle regioni Est e Sud (al di fuori, quindi, della zona di competenza diretta del contin-

gente italiano, ma anche della zona Nord dove sono schierati i tedeschi nonché della zona della capitale), il nostro contingente può essere dislocato solo per operazioni di eccezionale necessità ed urgenza, tese alla salvaguardia della vita umana, senza bisogno di alcuna autorizzazione politica, per una scelta che può fare direttamente il comandante della missione. Si tratta di quelle che vengono definite in gergo *in extremis operation* (una tipologia, tutto sommato, estremamente ristretta).

C'è anche la possibilità che, in queste regioni, il comando ISAF, per operazioni specifiche e per periodi di tempo ben definiti, chieda che venga dispiegato il nostro contingente. In questo caso, si tratta di operazioni non *in extremis*, ma per tipologie comunque definite nello spazio e nel tempo. Il *caveat* relativo all'impiego delle forze italiane al di fuori delle regioni Ovest, Nord e della capitale prevede che ciò si possa fare, purché ci sia l'avallo, in un tempo prefissato, della catena di comando italiana, che arriva sino all'autorità politica. In precedenza, il tempo riservato ed inserito come *caveat* dal Governo per dare una risposta era di 72 ore. Si è poi ritenuto utile andare incontro alla richiesta di contrazione del tempo di risposta, che ci proveniva da tutti gli alleati, per consentire una maggiore flessibilità di impiego del nostro contingente; il tempo di risposta è stato così ridotto a 6 ore.

In merito ai *caveat* nazionali, rammento che lo stesso Segretario generale della NATO, nell'ambito di un recente incontro con il ministro La Russa, ha ribadito l'apprezzamento per la decisione del Governo italiano di trasformare i *caveat* sopra citati, quale ulteriore contributo al rafforzamento della sicurezza di tutte le forze impegnate nella missione e, quindi, anche di quelle degli alleati schierati in regioni adiacenti a quella di nostra responsabilità.

La modifica del *caveat*, cioè la riduzione del tempo massimo da 72 a 6 ore, non deve portare a preoccupazioni in ordine ad un eventuale nuovo utilizzo del contingente, in quanto risponde all'esigenza di maggiore flessibilità nell'impiego richiesta dai nostri alleati, ma non altera altre regole codificate. Si rammenta, infatti, che l'uso della forza da parte dei nostri militari avviene unicamente in funzione delle circostanze e in misura proporzionale alla situazione, nel rispetto del diritto internazionale, delle norme e degli usi sui conflitti armati, nonché delle leggi e dei regolamenti nazionali in coerenza con quelli delle altre forze alleate cooperanti. In sintesi, non è stato modificato nulla della qualità d'impiego dei nostri soldati, ma è stata soltanto accresciuta l'elasticità di impiego, in particolare in relazione alla cooperazione con i nostri alleati.

Nella medesima ottica di contribuire al rafforzamento della sicurezza di tutte le forze impegnate nella missione si deve guardare anche all'invio dei quattro aerei Tornado e del relativo supporto tecnico e di personale. Tale esigenza, infatti, trae origine dalla necessità di dotarsi di una più adeguata capacità di protezione del contingente ivi schierato e tiene conto delle richieste di collaborazione pervenute sia dalla Germania sia dal Regno Unito (che hanno responsabilità in regioni adiacenti alla nostra), volte a fornire un adeguato numero di assetti da ricognizione. In merito a tali

assetto, è importante sottolineare che gli aerei verranno messi a disposizione della NATO, in relazione esclusivamente a compiti di *intelligence*, ricognizione e sorveglianza, e si aggiungono senza sostituirsi agli assetti già presenti in teatro al fine di migliorare la sicurezza dei nostri militari e degli altri contingenti presenti; la catena di comando per i velivoli Tornado sarà la medesima di quella in uso per gli assetti aerei già partecipanti alla missione ISAF; l'autorità NATO non avrà facoltà di attribuire ai velivoli compiti diversi da quelli per cui essi sono stati assegnati. Infatti, la potestà di cambiare la missione agli assetti nazionali assegnati risiede esclusivamente e permanentemente nelle autorità italiane e, specificatamente, nella figura del Capo di stato maggiore della difesa, in analogia peraltro a quanto avviene negli altri Paesi della NATO.

A questo proposito, mi sia consentita una breve digressione per chiarire come non sia possibile impiegare le forze assegnate ad un comandante sul terreno al di fuori dei precisi limiti fissati per la missione assegnata. Un aspetto preminente dell'operazione è rappresentato, infatti, dalla catena di comando e controllo delle forze assegnate. Esso richiama, in realtà, la definizione dell'autorità e delle responsabilità, di fondamentale importanza politica, giuridica ed operativa.

Proprio per la delicatezza insita nell'esercizio di tali funzioni, vorrei qui richiamare le diverse competenze corrispondenti ai due livelli di autorità del comando operativo e del controllo operativo. Per quanto attiene alle operazioni in Afghanistan, il comando operativo delle forze nazionali impegnate nell'operazione è esercitato dal Capo di stato maggiore della difesa attraverso il comando operativo interforze; questa autorità ha la responsabilità di organizzare le forze in tipologie e volumi, assegna loro la missione e dirige o delega il loro impiego, per il raggiungimento degli obiettivi politicamente prefissati.

La delega per l'impiego, entro i limiti fissati dall'autorità che detiene il citato comando operativo, si chiama delega del controllo operativo (OPCON). In particolare, è da rilevare che tale delega di autorità è riferita all'impiego delle forze esclusivamente per il soddisfacimento della missione assegnata e per quei compiti approvati dall'autorità di Governo cui risalgono le decisioni per eventuali deroghe o impieghi diversi. Il controllo operativo degli assetti nazionali schierati in area di operazione è delegato al comando di ISAF. In sostanza, al comandante ISAF, verranno assegnate di volta in volta, in relazione all'evolversi della situazione, le unità individuate nel quadro degli accordi presi, nei tempi che verranno stabiliti, per operare in una certa area di riferimento strategica, per svolgere missioni ben definite. Il capo di Stato maggiore della difesa, che mantiene il comando operativo delle forze, continua a mantenere la piena autorità sulle stesse, segnatamente in termini di loro assegnazione alle operazioni in parola. Il comandante del contingente nazionale (NCC) in teatro assicura l'unitarietà di comando per quanto attiene agli aspetti nazionali, su tutte le forze italiane. Ha, quale specifico compito, quello di verificare che le forze nazionali assegnate, sotto il controllo operativo di ISAF, siano impiegate nel rispetto del regime di deleghe in atto. Le mo-

dalità sopra indicate ricalcano quanto già attuato nel corso di precedenti missioni multinazionali, sia quelle condotte in ambito NATO e Nazioni Unite, sia quelle di coalizione.

Concludo sottolineando ancora come non vi siano state, dunque, variazioni di strategia nazionale o della NATO per la missione ISAF. Il nuovo contributo risponde all'impegno collegialmente preso, al citato vertice di Bucarest, dai *leader* dei Paesi dell'Alleanza, per approfondire un maggiore sforzo, elasticità ed efficacia di impegno in sostegno alla missione ISAF.

Per questo, si conferma l'intendimento di continuare a svolgere un ruolo di primo piano, onorando il nostro impegno in Afghanistan, in uno spirito di coesione, continuità e condivisione con i nostri *partner* della Nato e dell'Unione europea nel pieno rispetto delle vigenti risoluzioni dell'ONU.

Da questo è scaturito e si è rafforzato, nell'ambito delle organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Unione Europea, NATO) e presso l'intera comunità internazionale, un convinto ed unanime apprezzamento sulla nostra possibilità di apportare un contributo all'azione multilaterale, in sostegno al Governo afgano nel controllo del proprio territorio per il ristabilimento della sicurezza.

NEGRI (*PD*). A seguito della presentazione della nostra interrogazione, si era svolta l'audizione del ministro della difesa La Russa. Nella giornata di ieri è stato audito il generale Camporini e oggi il sottosegretario Cossiga, che ringrazio per la sua analitica, pertinente, necessaria, opportuna, direi quasi indispensabile, risposta, che puntualizza e definisce con chiarezza i nostri compiti.

Anche a seguito dell'incontro con il generale Petraeus, legato all'evolversi sempre più preoccupante della situazione afgana, tanto che ieri il generale Camporini ha parlato di missione quasi impossibile e a seguito anche delle richieste che verranno dal presidente Obama, non vi è dubbio che la situazione afgana subirà un'evoluzione.

Personalmente ritengo sia molto importante l'impegno assunto dal Sottosegretario, tenuto conto che lo stesso ministro La Russa aveva parlato di un invio di più uomini per sei mesi e di un impiego dei Tornado per missioni di ricognizione. Rilevo che qualcuno teme che alla fine questi velivoli potrebbero essere chiamati a svolgere altri compiti.

In ogni caso, l'esposizione del sottosegretario Cossiga completa il quadro e chiarisce quali sono gli impegni che tutti sono tenuti a rispettare, tenuto conto anche di alcune disinvoltate e preoccupanti dichiarazioni rese al riguardo. Considerata la drammatica evoluzione della situazione è importante che certi paletti siano chiari.

Da ultimo, poiché la questione che si poneva era rispetto ai diversi mandati (missione ISAF e *Enduring Freedom*) e al maggiore coordinamento dopo il vertice di Bucarest, alla luce di quanto ribadito anche dal sottosegretario Cossiga e ieri dal generale Camporini, si deve ritenere che i mandati delle due missioni siano destinati a restare distinti, fatta



salva la necessità di realizzare meccanismi di maggiore coordinamento fra le stesse.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno è così esaurito.

*I lavori terminano alle ore 15,05.*

ALLEGATO

**INTERROGAZIONE**

NEGRI, AMATI. – *Al Ministro della difesa.* – Premesso che:

nell'ambito di un'intervista rilasciata al quotidiano «la Repubblica» il 20 ottobre 2008, il Ministro della difesa ha dichiarato espressamente che le regole d'ingaggio delle forze militari italiane stanziare in Afghanistan sono state cambiate rispetto alle previsioni originarie;

i mutamenti principali apportati ai *caveat* consentirebbero pertanto interventi dei soldati al di fuori del territorio assegnato al controllo delle truppe italiane in un tempo inferiore alle 72 ore precedentemente previste, come peraltro il Ministro della difesa ha dichiarato essere avvenuto in seguito all'adozione delle nuove regole d'ingaggio;

tali dichiarazioni contrastano palesemente con quanto dichiarato dal Governo in sede di dibattito al Senato, il 15 ottobre 2008, sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 29 settembre 2008, n. 150, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali per l'anno 2008, ove il rappresentante del Governo ha asserito: «Alcuni colleghi hanno chiesto se la missione in Afghanistan avrebbe subito dei cambiamenti nei contenuti operativi. La risposta è negativa, non esistono cambi della nostra missione, come precisato più volte in questa settimana. Anche l'impegno dei Tornado non avrà alcun effetto e non cambierà nulla dei *caveat* secondo i quali i nostri soldati si muovono»,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo intenda fornire maggiori informazioni e chiarimenti in merito all'eventuale modifica dei *caveat* relativamente ai nostri militari in Afghanistan, avvenuta in ipotesi indipendentemente dalla posizione assunta dal Governo in Parlamento;

quale sia la posizione del Governo in ordine ad eventuali richieste, suscettibili di promanare dagli altri Paesi.

(3-00320)



