
Seconda parte

LA MANOVRA DI SBILANCIAMOCI!

COOPERAZIONE, PACE E DISARMO

Spese militari

“Sulla Difesa non si può più tagliare, dopo che negli ultimi dieci anni le risorse a disposizione sono state ridotte del 27%. Tutto quello che si doveva tagliare si è tagliato, ma ora sul capitolo Difesa è venuto il momento di tornare a investire”.

Questa recente dichiarazione pubblica del Ministro della Difesa, Roberta Pinotti, descrive una situazione discrepante rispetto a quella che emerge dai bilanci del suo stesso Ministero, che per il periodo di riferimento mostrano non un taglio bensì un aumento delle risorse del 7% (da 19 a 20,3 miliardi di euro) in sostanziale continuità del rapporto budget Difesa/Pil (1,28-1,25%): dato, quest'ultimo, indicativo della volontà politica di destinare alla Difesa una porzione fissa della ricchezza nazionale.

L'evidenza dei dati ufficiali dello stesso Ministero della Difesa mostra un aumento del 3,2% nel 2016 (20 miliardi) rispetto al budget 2015 (19,4 miliardi) e anche un lieve aumento in termini percentuali sul Pil (da 1,18 a 1,21%). Ciò testimonia quanto sia necessario fare chiarezza sulla reale entità e dinamica delle spese militari italiane, certamente non facili da quantificare come dimostra la varietà di stime prodotte dalle principali organizzazioni e istituti internazionali. È questo l'obiettivo di fondo dell'Osservatorio Mil€x sulle spese militari italiane, che è stato lanciato nel corso del 2016.

Per fornire stime attendibili la scelta metodologica di base è stata quella di considerare gli stanziamenti destinati dallo Stato, in varie forme, alla spesa militare e non la spesa effettivamente sostenuta. Si è preferito dare risalto alla scelta politica piuttosto che alla dinamica contabile, nella quale giocano meccanismi che rendono difficile soppesare le spese effettivamente ascrivibili all'anno considerato.

Per quanto riguarda il Bilancio previsionale della Difesa per il 2017 ci si basa qui sui dati provvisori delle Nota Integrativa ai Bilanci di previsione del Ministero della Difesa allegata al Disegno di Legge di Bilancio 2017 presentato in Parlamento il 29 ottobre 2016. Le poste finanziarie della Tabella 11 allegata al Disegno di Legge di Bilancio sono suddivise secondo un criterio differente rispetto a quello consueto, al quale è però possibile ricondurle con buona approssimazione.

Da notare che per il 2017 si registra un “anomalo” aumento del bilancio Difesa dovuto all'accorpamento del Corpo Forestale ai Carabinieri e alla conseguente assegnazione al Ministero della Difesa di fondi che da noi non sono considerati in virtù

della natura funzionalmente non militare. Per la stessa ragione, dal nostro ricalcolo delle spese militari italiane viene escluso il costo relativo alle funzioni di polizia svolte dall'arma dei Carabinieri, ma è invece considerato quello per l'impiego nelle missioni militari all'estero e per le funzioni di polizia militare che rientrano a pieno titolo nella spesa militare. Tale divisione è formalmente fissata nella misura del 50% della cifra stanziata sul programma 5.1 per ciascuna delle due funzioni.

Viene inoltre considerato il costo del personale militare a riposo dopo i primi cinque anni di pensione provvisoria in ausiliaria a carico del Ministero della Difesa, quindi di tutto il restante esborso pensionistico a carico dell'Inps (dell'Inpdap fino al 2011). È un trattamento pensionistico molto privilegiato e oneroso per la fiscalità generale non solo perché in gran parte basato sul sistema retributivo, ma perché i militari percepiscono pensioni notevolmente maggiori rispetto alla media dei dipendenti pubblici e maturano il diritto alla pensione prima degli altri.

Ovviamente sono considerati, come sempre, i finanziamenti annualmente destinati alle missioni militari all'estero in sede di approvazione delle leggi di conversione dei decreti di proroga (semestrali fino al 2015, annuali dal 2016) della partecipazione delle forze armate italiane alle missioni militari all'estero: finanziamenti quasi totalmente a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), presso il quale dieci anni fa è stato istituito un apposito "Fondo missioni" (rifinanziato mediamente per circa un miliardo di euro l'anno).

Per ammissione stessa della Difesa, queste risorse costituiscono ormai una fonte di finanziamento essenziale e irrinunciabile per far fronte alla quasi totalità delle spese di esercizio, in particolare per garantire la manutenzione dei mezzi e l'addestramento del personale. Una situazione paradossale per cui, senza le missioni all'estero, e il relativo finanziamento Mef, la Difesa non avrebbe soldi per mantenere operativo lo strumento militare.

Altra voce di spesa militare extra-bilancio a carico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire") è quella riferita al costo annuale dell'impiego di 4.800 uomini e di centinaia di mezzi blindati dell'Esercito sul territorio nazionale nell'ambito dell'operazione "Strade Sicure", avviata (e quindi conteggiata) dal 2008 per fronteggiare terrorismo e criminalità organizzata.

Infine, va considerata la più rilevante immissione di fondi da altro Ministero (dal punto di vista non solo economico ma anche politico), cioè l'inclusione nel ricalcolo delle spese militari dei sempre più massicci contributi finanziari del Ministero dello Sviluppo Economico (Mise) ai sempre più onerosi programmi di acquisizione e ammo-

dernamento di armamenti della Difesa (F-35 esclusi). Cifre che, tra stanziamenti diretti e contributi pluriennali, superano ormai i 3 miliardi di euro l'anno: gran parte dell'intero budget annuo del Mise destinato alla principale missione del Ministero, ovvero gli investimenti a sostegno della "Competitività e sviluppo delle imprese" italiane.

Si tratta di fondi ascritti alla "Partecipazione al Patto Atlantico e ai Programmi europei aeronautici, navali, aerospaziali e di elettronica professionale" comprendente "lo sviluppo e la costruzione del nuovo velivolo da difesa European Fighter Aircraft (Efa)", "lo sviluppo e la realizzazione di innovative fregate della classe Fremm (Fregate Europee Multi Missione) e lo sviluppo del programma Vbm (Veicolo blindato medio Freccia, ndr)", più "una serie di programmi di particolare valenza industriale per l'impegno in innovazione tecnologica e per lo sviluppo e il consolidamento della competitività dell'industria aerospaziale ed elettronica high tech e nel contempo di elevata priorità ed urgenza per la difesa".

A tali finanziamenti diretti si aggiungono i capitoli riguardanti il pagamento dei mutui contratti dal Mise con diversi istituti di credito (Intesa, Bbva e Cassa Depositi e Prestiti i principali). Mutui, occorre sottolinearlo, con tassi di interesse che si aggirano mediamente sul 30% del capitale. Il solo bilancio previsionale della Difesa per il 2017 – al netto del già citato aumento legato all'accorpamento della Forestale ai Carabinieri – è di 19 miliardi e 776 milioni di euro, in calo dell'1% rispetto al 2016 (del 2% in valori costanti) e con una lieve flessione nel rapporto budget Difesa/Pil dall'1,19% del 2016 all'1,16 del 2017.

Segnaliamo, per inciso, che rispetto alle previsioni per il 2017 contenute nell'ultimo Documento Programmatico Pluriennale, il bilancio previsionale 2017 risulta invece aumentato del 2,7% (era previsto a 19 miliardi e 321 milioni).

Dal ricalcolo MilCx (che comprende le ulteriori partite esterne alla Difesa già discusse) emerge un quadro piuttosto diverso. Per l'anno 2017 l'Italia stanZIA oltre 23 miliardi e 371 milioni di euro per le spese militari, pari a 64 milioni di euro al giorno, 2,7 milioni di euro all'ora, 45mila euro al minuto. Rispetto al 2016 si registra un aumento dello 0,7% in valori correnti (che diventa un decremento dello 0,3% in valori costanti), con un'impercettibile flessione nel rapporto spese militari/Pil che rimane di poco inferiore all'1,4% (flessione che potrebbe anche tramutarsi in incremento se il Pil 2017 dovesse risultare inferiore a quello previsto).

Rispetto al 2006 si registra un aumento del 20,8% in valori correnti (che si traduce in un aumento del 4,3% in valori costanti) e un aumento nella rapporto spese militari/Pil dall'1,25% del 2006 all'1,37% del 2017.

Qualche dettaglio sulla composizione: il costo del personale di Esercito, Marina

e Aeronautica (quello del personale Carabinieri è ricompreso nella voce “Carabinieri Difesa”) rimane la voce di spesa largamente preponderante: non il 50% come nel Bilancio Difesa, ma comunque il 42%. Questo perché, nonostante la graduale contrazione del personale stia proseguendo come previsto dalla Riforma Di Paola del 2012 (che stabiliva una riduzione da 178 a 150mila uomini entro il 2024), il riequilibrio interno delle categorie a vantaggio della truppa e a svantaggio di ufficiali, anch’esso previsto dalla Riforma, sta procedendo con lentezza.

Le forze armate italiane rimangono ancora caratterizzate da una distorsione per cui vi è un numero maggiore di “comandanti” (ufficiali e sottufficiali) rispetto ai “comandati” (la truppa). In particolare, rielaborando i più recenti dati pubblicati dal Ministero della Difesa, risulta evidente che ci sono ancora troppi marescialli (oltre 50mila, pari al 30% del totale, mentre oggi dovrebbero essere intorno ai 46mila) e ancora poca truppa (81mila uomini, pari al 47% del totale, mentre oggi dovrebbero essere almeno 85mila).

Date le notevoli differenze retributive tra le categorie è chiaro che l’attuale quadro del personale risulti ancora estremamente oneroso se confrontato con quello configurabile con un modello di forze armate a 150mila uomini e con un giusto equilibrio interno delle categorie: la differenza è di oltre 1,2 miliardi di euro l’anno. C’è poi il costo del personale a riposo, che raggiunge il 10% del totale sommando le pensioni provvisorie in ausiliaria a carico del Ministero della Difesa a quelle a carico dell’Inps (chiaramente conteggiate al netto dei contributi versati all’Inps dalla Difesa, come già spiegato).

I costi di esercizio, che rappresentano l’8% del budget Difesa, scendono al 6% delle spese militari totali, ma come abbiamo visto sono integrate dalle risorse derivanti dagli stanziamenti per le missioni militari all’estero (a carico del Ministero dell’Economia e delle Finanze), anch’essi pari al 6% della spesa totale. Da segnalare, nel 2017, un aumento di quasi il 50% dello stanziamento per la missione militare interna “Strade Sicure” avviata nel 2008 (e sempre a carico del Mef), che passa da 81 a 120 milioni di euro.

Infine il dato più significativo, quello riguardante la spesa in armamenti. Se si sommano alle risorse destinate ai programmi di acquisizione e ammodernamento di armamenti (il cosiddetto “procurement militare”) stanziati nel Bilancio ordinario del Ministero della Difesa (alla sottovoce “Investimenti” della voce “Funzione difesa”, depurata dagli investimenti “infrastrutturali” in lavori di ammodernamento e manutenzione straordinaria delle infrastrutture militari quali caserme, basi, arsenali e uffici), i contributi che il Ministero dello Sviluppo Economico destina allo stesso scopo,

la spesa annua complessiva in armamenti risulta più che raddoppiata, raggiungendo nel 2017 il 22% del totale, per un valore complessivo di oltre 5 miliardi di euro.

CHI (E COME) DECIDE SULLE MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO

Dall'1 gennaio 2017 entra in vigore la Legge 21 luglio 2016, n. 145 sulle "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali". Nata per riportare al centro il ruolo del Parlamento nel processo decisionale delle nostre missioni militari, la riforma ha però diversi aspetti controversi.

Solo l'applicazione concreta della riforma ci dirà se effettivamente questo potere decisionale sia tornato in capo al Parlamento o se invece si sia ulteriormente spostato sul Governo. La Costituzione italiana non contiene previsioni che disciplinino l'impiego dello strumento militare all'estero, ad eccezione delle disposizioni volte sullo stato di guerra. Neanche a livello legislativo, al di là di alcune previsioni di principio contenuto nella Legge sull'ordinamento delle Forze armate, esisteva una disciplina organica, né per quanto riguarda il procedimento di autorizzazione, né per quanto riguarda il trattamento economico e normativo del personale impegnato.

Per oltre tre decenni la partecipazione alle missioni – in alcuni casi vere e proprie guerre come per l'Afghanistan, la Libia e le varie guerre del Golfo Persico – era decisa con lo strumento del Decreto Legge (di norma a copertura semestrale, raramente annuale). Questi Decreti Legge – spesso presentati a missioni già in corso e come sanatoria delle spese già effettuate – nel tempo si sono trasformati in veri e propri *omnibus*, includendo non solo operazioni militari e programmi di cooperazione e sostegno ai processi di pace, ma anche altri argomenti spesso estranei alla materia.

Il vero vulnus è che per decenni il parlamentare è stato costretto a "un prendere o lasciare", ovvero a votare in blocco tutte le missioni indipendentemente dal giudizio e dallo status. La missione Unifil in Libano, per esempio è considerata, anche dallo schieramento pacifista, una vera missione di pace in base allo spirito e alla lettera della carta delle Nazioni Unite. Le missioni in Afghanistan e in Iraq invece – sia pur vendute ipocritamente come missioni contro il terrorismo, per la pace, i diritti umani o, come nell'ultimo caso della missione a Misurata in Libia, come supporto sanitario – in verità sono vere e proprie missioni di occupazione militare di un altro Paese.

Questo voto in blocco dovrebbe dunque essere evitato, poiché ogni singola missione sarà autorizzata con appositi atti di indirizzo (mozioni o risoluzioni). Qui si assiste a una lacuna deliberatamente voluta dalla maggioranza, che ha rifiutato di specificare che di norma le missioni si votano in aula, cioè con un dibattito pubblico e sul quale può pesare anche una eventuale mobilitazione democratica della società. Infatti, la formulazione scelta consente di approvare le missioni anche solo in Commissione (Esteri e Difesa), là dove non è previsto neanche un resoconto stenografico del dibattito.

L'art. 2 della Legge 145/2016 stabilisce la procedura da seguire per l'autorizzazione delle missioni e per il loro finanziamento. Il primo passaggio è rappresentato dalla delibera del Consiglio dei Ministri, adottata previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa. Successivamente la deliberazione deve essere trasmessa alle Camere, che tempestivamente la discutono e l'autorizzano con appositi atti di indirizzo, eventualmente definendo impegni particolari per il Governo. La comunicazione al Parlamento dovrà essere molto dettagliata e per ciascuna missione il

Governo dovrà indicare l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica, la composizione degli assetti da inviare, il personale coinvolto, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario.

Le risorse necessarie (comma 3) sono stabilite con un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta dei Ministri di Esteri, Difesa, Interno ed Economia. Tali risorse vanno a valere su un fondo dedicato, che viene introdotto con il successivo articolo 4. Gli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, corredati di relazione tecnica esplicativa, vengono poi trasmessi alle Commissioni parlamentari, che devono rendere il parere entro venti giorni.

LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

Riduzione dei costi legati al personale militare e civile delle Forze Armate

Si potrebbe arrivare subito, e non al 2024, all'attuazione degli obiettivi della "Riforma Di Paola" delle Forze Armate, riducendo quindi il personale militare e civile di Esercito, Marina e Aeronautica (militari dai 171mila attuali ai 150mila previsti; civili dai 28mila attuali ai 20mila previsti) e riequilibrano le componenti interne a vantaggio della truppa e a svantaggio di ufficiali e sottufficiali (in particolare con la riduzione dei marescialli dal 30% attuale del personale totale al 12% previsto).

Maggiori entrate: 1.445 milioni di euro

Taglio programmi militari finanziati dal Mise

Si potrebbero dimezzare gli stanziamenti diretti e i finanziamenti pluriennali ai programmi di acquisizione di nuovi armamenti erogati dal Ministero dello Sviluppo Economico (che abitualmente destina al comparto Difesa la gran parte del suo budget per la competitività e lo sviluppo delle imprese italiane). Gli stanziamenti 2017 ammontano a 3.364 milioni di euro. Tali programmi, sovradimensionati rispetto alle reali esigenze di difesa nazionale, servono solo a sostenere i profitti dell'industria bellica italiana, in particolare quelli derivanti dall'export di armi.

Maggiori entrate: 2.100 milioni di euro

Stop a nuovi contratti di acquisto per nuovi caccia F-35

Finora l'Italia ha acquistato 15 cacciabombardieri americani F-35 (12 convenzionali, 3 da portaerei). Si potrebbero congelare i nuovi contratti di acquisizione previsti per il 2017 in attesa che il Governo renda esecutiva la decisione del Parla-

mento, che nel 2014 ha stabilito il dimezzamento del programma: tutto ciò, anche considerando il budget originario di 16 miliardi (quello con 131 aerei) significherebbe riduzione a 8 miliardi di euro.

Maggiori entrate: 634 milioni di euro

Ritiro dalle missioni militari (tranne Libano e Mediterraneo)

Si potrebbero terminare – con effetto immediato – le missioni militari all'estero, sia quelle principali (Iraq, Afghanistan e Libia) sia le tante missioni minori di nessuna utilità sparse in giro per il mondo, mantenendo attive solo la missione di pace Onu in Libano e le missioni navali nel Mediterraneo, che contribuiscono al salvataggio in mare dei migranti in fuga da guerre e miseria.

Maggiori entrate: 830 milioni di euro

Unificazione Forze dell'Ordine

Secondo i calcoli dell'ex commissario alla *spending review* Cottarelli, con l'unificazione delle forze di sicurezza l'Italia potrebbe realizzare risparmi valutabili in circa 3,5-4 miliardi l'anno e si avrebbe una efficace razionalizzazione delle risorse disponibili attraverso una completa eliminazione delle duplicazioni di funzioni e strutture equivalenti. Esiste anche una proposta di legge in merito. Iniziando il percorso già dal 2017 almeno 500 milioni di euro potrebbero essere ulteriormente risparmiati.

Maggiori entrate: 500 milioni di euro

Implementazione dei Corpi Civili di Pace

Incrementare di ulteriori 20 milioni di euro i fondi a disposizione della sperimentazione già prevista di un primo contingente di Corpi Civili di Pace, facendola immediatamente partire. Questi contingenti dovranno essere impegnati in azioni di pace non governative nelle aree di conflitto o a rischio di conflitto, come già previsto da un emendamento della Legge Finanziaria 2014 ancora non attuato.

Costo: 20 milioni di euro

Riconversione dell'industria a produzione militare

Si propone di prevedere una Legge nazionale per la riconversione dell'industria militare con la costituzione di un Fondo per sostenere le imprese impegnate nella riconversione da produzioni di armamenti a produzioni civili.

Costo: 200 milioni di euro

Valorizzazione territoriale liberata da servitù militare

Si propone la selezione di 10 servitù militari da riconvertire per progetti di sviluppo locale – in territori in cui la crisi ha dispiegato i suoi effetti in maniera profonda – e che non rappresentano nodi strategici per la difesa del Paese. Il tutto in collaborazione fra Governo centrale e comunità locali, secondo un metodo partecipativo. L'obiettivo dei progetti consiste nel creare reddito, occupazione e sviluppo in settori strategici.

Costo: 50 milioni di euro

Creazione di un Istituto per la Pace e il Disarmo

Al pari di altri Paesi si propone la creazione di un Istituto indipendente di studi e di formazione che possa realizzare ricerche e programmi utili a concretizzare politiche a sostegno della pace e del disarmo. Tale richiesta è inserita anche nel quadro delle proposte della campagna “Un'altra difesa è possibile”, che nel corso del 2015 ha presentato alla Camera dei Deputati le 50.000 firme necessarie alla discussione in Parlamento e ha ottenuto nel 2016 l'incardinamento del testo di legge alla Camera. Un percorso promosso anche da Sbilanciamoci!, sul quale chiediamo il sostegno di tutti i parlamentari (tutte le informazioni su www.difesacivilenonviolenta.org).

Costo: 5 milioni di euro

Cooperazione internazionale

Il 2016 è stato un anno chiave nel lungo percorso che ha accompagnato la riforma della cooperazione. Un anno in cui da una parte, a seguito dell'approvazione della Legge di riforma in Parlamento, si è cercato di mettere mano all'architettura “organizzativa” e dall'altra di sviluppare gli strumenti e le modalità di intervento.

A guardare i numeri si nota fin d'ora un cambiamento di tendenza per quanto riguarda il volume di risorse destinate alla cooperazione. Grazie alla Legge 125 del 2014 c'è la possibilità di avere uno sguardo complessivo sulle risorse a disposizione per la nostra cooperazione. Infatti, è prevista una sintesi delle disponibilità dei diversi Ministeri per attività di cooperazione.

In occasione della Legge di Bilancio per il 2017, è stata presentata la versione più aggiornata che evidenzia dati inaspettati: mettendo insieme tutte le risorse, si arriva a un potenziale di spesa di circa 4,8 miliardi di euro, contro una spesa effettiva per il 2015 di circa 3,5 miliardi. Ma la portata di queste previsioni deve essere attentamente valutata, a partire dal fatto che ben 1,3 miliardi di euro sono riconducibili al Ministero dell'Interno per la gestione dei centri di accoglienza in Italia.

Di fatto, rispetto a quanto riportato nella scorsa Legge di Stabilità, rileviamo un aumento per quanto riguarda la dotazione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo per la quale viene riportata la cifra di circa 392 milioni euro per il 2017. Un peccato invece constatare che è stato deciso di non rinnovare l'impegno del cosiddetto "Fondo La Pergola" (Legge 183/1987), che prevedeva ulteriori 65 milioni per gli anni 2015 e 2016. Infine, si dovrebbe anche chiarire in che modo l'annunciato Fondo per l'Africa, di 200 milioni di euro, potrà effettivamente servire obiettivi di sviluppo.

Non ci si deve però illudere. La mera quantità di fondi non può essere esclusivo parametro di valutazione. Approfondendo infatti l'analisi si nota che a un aumento della disponibilità di fondi, anche attraverso la definitiva entrata di gioco della Cassa Depositi e Prestiti come attore pubblico-privato, corrisponde un netto incremento del ruolo del settore privato e della finanza privata. Del resto la stessa Legge lo aveva stabilito.

Resta però il fatto che a fronte di tale rilancio del ruolo dell'impresa e della finanza privata, ad esempio tramite la fusione di fondi istituzionali pubblici e privati (il cosiddetto *blending*), non corrisponde un eguale impegno per ciò che concerne l'urgente adozione di strumenti vincolanti per assicurare il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese.

Ciononostante, il mantra ricorrente è quello del *win-win*: si vuole far credere che a un guadagno per le imprese corrisponda un vantaggio per le popolazioni destinate. Sarebbe questa la logica che ha ispirato il Piano per l'Africa, inizialmente *Migration Compact*, ideato dal Presidente del Consiglio per convogliare fondi europei e non nei Paesi di origine dei migranti. Oggi il Piano per l'Africa intende anzitutto creare in Africa un *hub* per gli investimenti italiani, principalmente nel settore delle infrastrutture, come chiave di volta per frenare il flusso dei migranti "economici", e confondendo ad arte le categorie.

Ad esempio, nel caso eritreo, si sottende che la causa delle migrazioni sia economica e non certo relativa alle continue violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime di Isaias Afewerki. Questa logica di "securitizzazione" della cooperazione, di subordinazione alle priorità di politica estera e d'impresa, centrate ormai nel Mediterraneo e Medio Oriente, fa il pari con la rinnovata retorica dell'intervento militare "umanitario", come dimostra l'invio di militari a Misurata in Libia.

Questa stessa logica contribuisce inoltre a restringere la gamma dei soggetti di cooperazione nel nuovo corso inaugurato con l'apertura dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione, con bandi che rendono complessa la partecipazione di molte realtà che praticano la cooperazione dal basso.

Eppure proprio attraverso il protagonismo, riconosciuto anche nella Legge di cooperazione, di una molteplicità di attori nongovernativi, è possibile contribuire a una ridefinizione delle strategie e degli obiettivi della cooperazione, intesa come rete di relazioni, di scambio, di partenariato solidale. Orientato anzitutto alla costruzione della pace, attraverso gli strumenti della diplomazia popolare e del *peacebuilding*.

Anche se la nuova Agenzia non ha alcun esperto o ufficio in grado di seguire programmi e progetti di costruzione della pace, la Legge n. 125/2014 pone la pace tra i principali obiettivi della cooperazione italiana per lo sviluppo sostenibile, che deve "prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche".

Tuttavia, nel 2017 prenderà il via una sperimentazione dei Corpi Civili di Pace in zone di conflitto nell'ambito del Servizio Civile Italiano. Con tre anni di increscioso ritardo rispetto al momento in cui questa sperimentazione fu approvata e finanziata dal Parlamento, le associazioni italiane potranno formare e inviare in zone di tensione circa 100 volontari a sostegno della società civile locale nei processi di prevenzione e trasformazione nonviolenta dei conflitti.

Questi volontari, citati peraltro nella Legge 125/2014 come figure impiegate nei progetti di cooperazione (art. 28, c. 10), avrebbero bisogno di supporto e finanziamenti da parte del Ministero degli Esteri, poiché tutti i costi operativi delle loro missioni (attività, comunicazioni, trasporti interni...) ricadono sugli enti di servizio civile che li ospiteranno. Nel frattempo le associazioni italiane del Tavolo Interventi Civili di Pace continuano a realizzare progetti in aree di conflitto con altre risorse: dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite e di Agenzie della cooperazione o Ambasciate di altri Paesi europei.

I loro operatori eseguono monitoraggi dei diritti umani e dei processi elettorali, formano mediatori di conflitti locali, danno sostegno a processi di riconciliazione o giustizia transizionale, impostano programmi di educazione alla pace, aiutano i giovani e le donne a partecipare ai processi di pace alla pari degli uomini. Sono catalizzatori di relazioni costruttive, che vanno a decostruire i pregiudizi tra le comunità e intervenire quindi sulle dinamiche del conflitto, pur nel principio di non ingerenza nelle politiche e priorità delle Ong locali.

E potrebbero essere utilizzati anche in territorio italiano, a un costo relativamente basso, se esistesse un Dipartimento per la Difesa Civile Non Armata e Nonviolenta come quello auspicato dalla campagna “Un’altra difesa è possibile!”. Va anche sottolineato come accanto alla costruzione di società pacifiche e includenti, i nuovi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda Onu 2030 mettano al centro la tutela e la promozione dei diritti umani.

A tal riguardo, sarebbe opportuno per la cooperazione italiana adottare una serie di principi relativi al rispetto dei diritti umani nelle attività sostenute, e anche una policy che concerne le modalità di sostegno alle associazioni e ai difensori dei diritti umani nei Paesi destinatari. L’urgenza di un tale passo è dettata dal crescente numero di minacce verso i difensori dei diritti umani (i cosiddetti “Human Rights Defenders”) testimoniata da importanti dossier, quali quello pubblicato nel marzo scorso da Global Witness o dagli ultimi Rapporti curati dal Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui Difensori dei Diritti Umani, Michel Forst.

A seguito di varie risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, dei Rapporti e delle proposte stilate dal Consiglio Onu sui Diritti Umani, l’Unione Europea si è dotata di linee-guida per informare le iniziative e le attività dell’Unione e degli Stati Membri per l’accompagnamento e la tutela dei difensori dei diritti umani a rischio. Ad esempio, Olanda, Spagna, Repubblica Ceca, Germania, Francia, Inghilterra, Finlandia, Irlanda hanno procedure e meccanismi di monitoraggio dei casi a rischio nei Paesi dove sono presenti loro rappresentanze diplomatiche, e in alcuni casi anche procedure ad hoc per la concessione di visti d’urgenza e di accoglienza temporanea protetta. Esempio al riguardo è il programma “Shelter Cities” olandese.

L’Italia non si è ancora dotata di linee guida o di strumenti di protezione dei difensori dei diritti umani, né la cooperazione contempla al momento linee di sostegno ai difensori dei diritti umani. Per contribuire a colmare questa lacuna, su iniziativa di Un Ponte Per..., si sta costruendo un’ampia coalizione di organizzazioni della società civile italiana, associazioni ambientaliste e dei diritti umani, sindacali e per la libertà di stampa, di protezione di avvocati e di solidarietà e cooperazione internazionale che lavorerà a livello istituzionale e non per creare una rete di supporto, accompagnamento e protezione degli attivisti.

Peacebuilding civile e tutela dei difensori dei diritti umani possono rappresentare due approcci estremamente efficaci e innovativi per contribuire alla costruzione di società pacifiche e inclusive, tramite un nuovo modello di cooperazione dai costi bassi ma con alto impatto politico-sociale, rifuggendo la logica di chi crede di esportare la democrazia con le armi.

IN DIFESA DEI DIFENSORI DEI DIRITTI UMANI

La campagna per la difesa dei difensori dei diritti umani promossa da Un Ponte Per.. assieme ad Aidos, Amnesty International, Associazione Antigone - Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, Aoi, Arci, Arcs, Associazione Articolo 21, Cgil, Comitato Giustizia per i Nuovi Desaparecidos, Cospe, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Giuristi Democratici, Greenpeace Italia, Legambiente, Libera International, Non c'è Pace senza Giustizia, Radicali Italiani, Rete per la Pace, Terra Nuova, Progetto Endangered Lawyers/Avvocati Minacciati, Unione Camere Penali Italiane, si rivolge ai decisori politici, al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, al Parlamento, agli Enti Locali.

Queste le richieste, contenute in una lettera inviata al Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (Maeci) Paolo Gentiloni, formulate sulla scorta di buone pratiche adottate in altri Paesi europei:

- istituzione presso il Maeci di un *focal point*, dedicato alla protezione degli attivisti per i diritti umani e il rilascio dei visti per l'asilo temporaneo;
- adozione e attuazione di linee guida sulla protezione dei difensori dei diritti umani per le ambasciate e il corpo diplomatico, sulla scorta di quanto fatto dai Ministeri degli Esteri di altri Paesi europei e sulla base degli orientamenti dell'Unione Europea sui difensori dei diritti umani;
- adesione del Maeci alla Piattaforma europea per l'accoglienza temporanea dei difensori dei diritti umani;
- adozione da parte dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e degli Enti Locali di strategie di intervento volte a creare canali di finanziamento e sostegno ad attività di protezione dei difensori dei diritti umani, ad esempio attraverso i Corpi Civili di Pace;
- predisposizione di un gruppo tecnico presso l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo con le stesse modalità degli altri Gruppi Tecnici già in essere, che elabori una componente della strategia dell'Agenzia dedicata al sostegno alle attività di protezione dei difensori dei diritti umani;
- appoggio a iniziative della società civile (movimenti, associazioni ed enti religiosi) volte a proteggere i difensori dei diritti umani sia nei Paesi di provenienza che in Italia attraverso attività come l'accompagnamento non violento, o programmi di *re-location* temporanea e alloggi temporanei protetti in Italia, anche in collaborazione con gli enti locali.

LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

Fondi per l'Agenzia per lo Sviluppo

Sbilanciamoci! richiede il potenziamento dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, con un maggiore focus su diritti umani e costruzione della pace. Si propone in particolare di aumentare la disponibilità immediata di fondi a disposizione dell'Agenzia per perseguire questi obiettivi, reintroducendo i 65 milioni di euro del cosiddetto "Fondo La Pergola".

Costo: 65 milioni di euro

Servizio Civile

Nel 2016 sono stati messi a bando 41.952 posti di Servizio Civile Nazionale, meno dei 47.000 del 2015. Si è così presentata quella che appare una caratteristica nuova del servizio civile rispetto agli anni precedenti.

Nel corso dell'anno si succedono ripetuti bandi per i giovani, che propongono modalità diverse di svolgimento del servizio civile. Infatti, se il bando principale di maggio per ben 35.203 posti è stato l'evento principale, questo è stato affiancato da 3.116 posti in capo ad alcune Regioni che avevano risorse statali non spese nel 2015, da 2.938 posti con il programma Garanzia Giovani, 50 posti con il progetto sperimentale "Ivo4All", sostenuto anch'esso con fondi europei, 68 posti per progetti di assistenza a grandi invalidi, 577 posti per bando straordinario del Giubileo della Misericordia.

In tutto questo florilegio di bandi, tutto fermo sui Corpi Civili di Pace. L'unico atto risale al 18 febbraio 2016 con l'avvio della procedura per il deposito di progetti per 200 posti. Difficile non dare una lettura politica di questa vicenda, sempre più imbarazzante per le istituzioni.

Nel 2016 si è di nuovo riproposto il pessimo esempio di uso delle risorse statali investite sul Servizio Civile Nazionale. In base a un accordo del 2006, queste risorse sono infatti ripartite per il 54% per i progetti degli enti dell'albo nazionale e per il 46% per i progetti degli albi regionali e provinciali. La pedissequa applicazione di questo accordo ha fatto sì che l'insieme delle Regioni e Province Autonome, dopo aver finanziato tutti i progetti approvati, ricevesse fondi eccedenti i posti da finanziare per ben 2.800 unità, equivalenti a poco più di 15 milioni di euro. Nello stesso tempo sull'albo nazionale sono rimasti 1.398 posti di progetti approvati ma non messi a bando.

Altro campo su cui nel 2016 non ci sono stati sviluppi è quello che riguarda l'attuazione di disposizioni di legge per l'individuazione e validazione delle competenze acquisite dai giovani con l'anno di Servizio Civile Nazionale. Già la Legge istitutiva del marzo 2001 (art. 1 della Legge 64 del 6 Marzo 2001) lo prevedeva e con il Programma Garanzia Giovani Azione Servizio Civile poteva esserci un ulteriore passo in avanti, anche in base ai risultati del gruppo di lavoro costituito a inizio 2015 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il quale si sono poste le basi normative affinché tutte le tipologie di competenze generate dal Servizio Civile Nazionale possano essere individuate e validate: quelle legate alle attività progettuali e riferite ai profili professionali con azioni in capo alle Regioni e Province Autonome, quelle riferite alle competenze trasversali di cui alla Raccomandazione del Parlamento Europeo e

del Consiglio del 18 dicembre 2006 relative a competenze chiave per l'apprendimento permanente, e quelle relative alle competenze sociali e civiche.

Ebbene tutte queste potenzialità sono state vanificate dall'inesistenza di percorsi strutturati delle Regioni e Province Autonome in materia.

Per il finanziamento degli interventi di servizio civile da attuare nel 2016 il Dipartimento Giovantù e Servizio Civile Nazionale - Presidenza Consiglio dei Ministri ha avuto le seguenti disponibilità: euro 112.243.527 assegnati dalla Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016); euro 2.816.497,00, specificamente destinati dalla Legge alla sperimentazione dei Corpi civili di pace; ulteriori 100.000.000 euro assegnati al Fondo nazionale per il servizio civile dall'art. 12 del Decreto Legge 25 novembre 2015, n. 185, "Misure urgenti per interventi nel territorio", convertito, con modificazioni, nella Legge 22 gennaio 2016, n. 9. Il quadro delle risorse disponibili si completa con una quota parte (euro 9,5 milioni di euro) della giacenza di tesoreria sulla contabilità speciale del servizio civile. Un totale di euro 224.560.024.

Questo è il finanziamento pubblico al Servizio Civile. Le organizzazioni che impiegano i giovani, a fronte di numerose prestazioni obbligatorie (progettazione, selezione dei giovani, formazione al servizio civile e alle attività progettuali, dotazione di un adulto ogni 4 o 6 giovani, monitoraggio delle attività e dotazione delle risorse strumentali per la loro realizzazione) ricevono dal Dipartimento solo 90 euro di rimborso forfettario pro capite per l'erogazione della formazione al servizio civile, che consiste in almeno 4 giornate d'aula. Pur non esistendo stime svolte da un soggetto indipendente, le organizzazioni che l'hanno fatto hanno stimato in 5.600 euro l'investimento pro capite.

LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

Ampliamento e qualificazione del numero degli avvisi in Italia in transizione al Servizio Civile Universale

L'aumento del 10% di posti messi a bando nel 2017, quindi 45.000 avvisi, di cui 1.000 all'estero, è il minimo atto di transizione verso la prospettiva del Servizio Civile Universale, ricordando che il Governo ne aveva annunciato l'avvio. Una programmazione di 45.000 avvisi in Italia è una prima risposta all'indispensabile allargamento della platea dei giovani selezionabili, ristrettasi non per scelta degli enti accreditati ma in conseguenza dei pesantissimi tagli alla dotazione economica del Fondo del servizio civile. Va sostenuto il percorso già iniziato nel 2016 che ha

visto crescere il numero di giovani italiani al di fuori dei circuiti di socializzazione ed educazione formale e di stranieri regolarmente residenti nel nostro Paese che stanno vivendo l'anno di Servizio Civile Nazionale. Con questa programmazione è possibile sostenere la ripresa degli investimenti da parte delle organizzazioni accreditate, pubbliche e private per un'offerta progettuale di qualità, diffusa sull'intero territorio nazionale. 45mila avvii in Italia e 1.000 all'estero richiedono uno stanziamento di 243 milioni di euro.

Fondi aggiuntivi per il Servizio Civile Universale

Diverse autorità del Governo, a cominciare dal Presidente del Consiglio, hanno più volte proposto di attivare una dimensione europea del Servizio Civile. Con la previsione di 1.000 posti di servizio civile all'estero, di cui 300 nei Paesi Comunitari, si può dare concreta attuazione ai primi passi verso il Servizio Civile Europeo nella parte di invio dei giovani, accanto al mantenimento del qualificato ruolo di ambasciatore dell'Italia solidale che già viene fatto con i progetti in altre aree del mondo. Va messa mano invece alla previsione di una forma di sostegno economico per la fornitura di ospitalità e alimentazione ai giovani stranieri da ospitare in progetti realizzati in Italia, non essendo pensabile l'avvio del percorso verso il Servizio Civile Europeo senza la dimensione dello scambio. Ciò richiederebbe uno stanziamento di 17 milioni di euro. Complessivamente, per finanziare in modo adeguato il Servizio Civile in Italia e all'estero, servirebbero dunque 260 milioni, 148,9 milioni in più rispetto ai 111,2 milioni previsti nel Disegno di Legge di Bilancio per il 2017.

Costo: 148,9 milioni di euro