CAMERA DEI DEPUTATI N. 1334-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Relatore: **BONINO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 27 settembre 1994 (v. stampato Senato n. 593)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(MARTINO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO
(MARONI)

CON IL MINISTRO DELLE TESORO
(DINI)

CON IL MINISTRO DELLA DIFESA
(PREVITI)

CON IL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(GNUTTI)

E CON IL MINISTRO DELL'AMBIENTE
(MATTEOLI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 28 settembre 1994

—

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati, con protocolli annessi, fatta a Ginevra il 10 ottobre 1980

Presentata alla Presidenza il 20 ottobre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. La Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati, con protocolli annessi, fatta a Ginevra il 10 ottobre 1980, entrata in vigore il 2 dicembre 1983, è stata firmata da 57 paesi e ratificata da 26,

e indubbiamente grande è il ritardo con il quale il nostro ordinamento si avvia a recepirne le norme. In questi tredici anni, i governi che si sono succeduti non hanno presentato disegni di legge per l'autorizzazione alla ratifica, e sembra che le ragioni del rinvio vadano ricercate nelle posizioni emerse in seno all'Alleanza atlantica. Persistevano perplessità solo rispetto a quella disposizione del *Protocollo III*, che proibisce attacchi aerei con armi incendiarie a qualsiasi obiettivo militare collocato all'interno di aree civili. Ciò poiché il divieto di una siffatta collocazione era previsto dal Primo Protocollo del 1977 (aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra del 1949, cfr. articolo 51, par. 7) che non era ancora entrato in vigore e gli Stati membri della Nato decisero di posticipare la ratifica della *Convenzione* alla entrata in vigore di quel Protocollo (febbraio 1986).

Se questo è vero, dal 1986 non sembra vi siano state ragioni di concertazione o di posizioni comuni da rispettare in seno alla Alleanza atlantica come dimostra la accettazione della *Convenzione*, il 18 giugno 1987, da parte dei Paesi Bassi. Da quella data, evidentemente, solo interessi legati alla produzione di mine possono aver determinato l'inerzia del nostro Paese. Ciò appare particolarmente grave, perché avvenuto senza alcun dibattito pubblico e parlamentare e assunzione esplicita di responsabilità da parte dei governi che si sono succeduti. Al contrario, la spinta definitiva alla ratifica della *Convenzione* avrebbe dovuto discendere automaticamente dalla adozione della Legge n. 185 del 1990 che equipara, nella sua premessa, le mine anti-uomo alle armi chimiche, nucleari e batteriologiche, vietandone la produzione, l'impiego, il commercio e il transito. Resta pertanto sorprendente che la ratifica di questa *Convenzione* sia rimasta per tanti anni nei « cassetti ministeriali ».

Materie così rilevanti dal punto di vista politico e umanitario, oggetto di convenzioni internazionali, non possono essere sottratte al dibattito parlamentare. Ne risulta per il futuro la necessità che il Governo lasci trascorrere solo il tempo necessario per la opportuna concertazione ministeriale, comunicando poi al Parlamento, in un ragionevole periodo di tempo, le ragioni di un'eventuale decisione negativa. Solo così potrà rendersi trasparente e politicamente controllabile l'azione del Governo rispetto alla partecipazione dell'Italia agli accordi internazionali. In questo senso, il recente accordo tra Governo e Commissione Affari Esteri della Camera per una rapida valutazione delle Convenzioni in sospeso deve costituire la prima occasione di questo cambiamento di indirizzo.

2. Il *diritto umanitario internazionale* è la materia oggetto della *Convenzione* e degli atti derivati di cui si propone qui la ratifica e di cui si auspica lo sviluppo progressivo attraverso modifiche da concordarsi in ambito internazionale. Si tratta del principio cardine della Convenzione dell'Aja del 1907 e delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e 1977, in particolare della IV Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (ratificata dall'Italia con legge 27 ottobre 1951, n. 1739). Ci si riferisce in particolare ai princìpi che emergono, tra l'altro, dal Regolamento allegato alla IV Convenzione dell'Aja del 1907 sulle leggi e gli usi della guerra terrestre (il cui articolo 22 dispone che « I belligeranti non hanno un diritto illimitato nei riguardi della scelta dei mezzi per nuocere al nemico ») e dal I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949 (il cui articolo 35, par. 1, recita: « In ogni conflitto armnato il diritto delle Parti in conflitto di scegliere metodi e mezzi di guerra non è illimitato »).

Il Preambolo della Convenzione del 1980 richiama il principio di diritto internazionale che impone limiti alle parti in conflitto nella scelta dei propri metodi e mezzi di combattimento e vieta l'impiego di materiali di combattimento che possano causare inutili danni e sofferenze evitabili. Viene altresì ricordato il divieto di utilizzo di metodi di combattimento che possano provocare danni gravi e permanenti all'ambiente. Si tratta del principio in base al quale il diritto di scelta dei belligeranti,

per quanto concerne i metodi e i mezzi di combattimento (*ius in bello*), non é illimitato ma risulta dal bilanciamento delle regole di umanità e delle necessità militari. Il diritto internazionale umanitario esclude, cioé, misure di violenza bellica « non necessarie o sproporzionate al raggiungimento di un vantaggio militare » in quanto « provocano mali superflui o sofferenze inutili, e dagli effetti indiscriminati e nocivi dell'ambiente naturale ».

È evidente che la valutazione del « male superlfuo o delle sofferenze inutili » in tempo di guerra appare, rispetto alle singole armi, di notevole difficoltà. Il bilanciamento tra fattori umanitari (dolore, natura della ferita, tasso di mortalità, incidenza di danni permanenti, ecc..) e fattori militari (efficacia, vantaggio, ecc..) può essere difficile da valutare e determinare in astratto.

Per quanto riguarda l'oggetto della *Convenzione*, la natura stessa delle mine fa sì che i loro effetti siano indiscriminati; pertanto le mine sono vietate dal diritto intemazionale umanitario, come ha di recente affermato il Segretario Generale delle Nazioni unite, Boutros Ghali, e dovrebbero essere presi provvedimenti concreti perché tale divieto divenga una pratica generalizzata. sono in molti a sostenere che le mine dovrebbero essere assimilate alla categoria giuridica e etica delle armi chimiche e batteriologiche che sono state bandite, perché « shoccano la coscienza della umanità ». Tuttavia, l'uso delle mine è talmente diffuso da non evocare le immagini terribili di una guerra chimica e batteriologica in coloro i quali non ne conoscono gli effetti.

La proliferazione delle mine costituisce una duplice minaccia per l'umanità: gli individui sono vittime di armi disumane; i Paesi in via di sviluppo non sono in grado di portare avanti programmi economici e sociali. Queste considerazioni ci consentono di affermare che la sovranità degli Stati per la produzione, l'uso o l'esportazione di specifici tipi di armi, è limitato dalle norme generali di diritto internazionale, così come specificato nella *Convenzione* e il loro controllo rientra nei poteri del Consiglio di Sicurezza in quanto minaccia alla pace in considerazione della loro natura « inumana ». Il loro uso dovrà rientrare nella categoria dei *crimini contro l'umanità*.

3. Per quanto riguarda specificamente il contenuto, la *Convenzione* si compone di un Testo-base e tre Protocolli, relativi rispettivamente ai frammenti di armi non identificabili, all'impiego delle mine e alle armi incendiarie. Il Testo-base contiene solo norme procedurali del sistema (rapporti con altri accordi, entrata in vigore, emendamenti, ecc.).

Il *Primo Protocollo* contiene un'unica norma che sancisce il divieto dell'uso di ami che provocano schegge non rilevabili attraverso i raggi X nel corpo umano.

Il *Secondo Protocollo*, intitolato *Protocollo sulla proibizione o restrizione dell'uso di mine, mine camuffate e altri ordigni*, disciplina in modo specifico l'uso delle mine da terra o camuffate (*boody traps*) che abbiano l'apparenza di determinati oggetti (giocattoli, alimenti, oggetti di natura religiosa, ecc.) o che siano legati a particolari simboli o luoghi; è applicabile solo ai confitti internazionali e *non* a quelli interni; vieta l'uso indiscriminato e l'utilizzo contro la popolazione civile, sia per la difesa che per rappresaglia e prevede una serie di precauzioni al riguardo; stabilisce inoltre il principio della registrazione dei campi minati per facilitare la loro bonifica al termine delle ostilità; ma non disciplina la produzione, lo stoccaggio, il trasferimento o l'esportazione di mine anti-uomo. Una parte in conflitto che abbia disseminato mine deve, al termine del conflitto, comunicare alla parte avversa e al Segretario Generale dell'ONU le informazioni sulla loro localizzazione.

Il *Terzo Protocollo* proibisce, in ogni circostanza, di fare oggetto di attacco aereo con armi incendiarie qualsiasi obiettivo militare collocato all'interno di aree civili. Abbiamo già visto le perplessità che questa norma sollevava sino all'entrata in vigore, nel 1986, del Primo Protocollo del 1977 alle Convenzioni di Ginevra.

4. Nel suo insieme, il *Sistema convezionale*, che pur rappresenta l'affermazione di

elementari regole di diritto umanitario, appare assai lacunoso e primitivo. Non vi sono disposizioni di attuazione né procedure di verifica del rispetto da parte degli Stati o organi di arbitrato per presunte violazioni. Non è indicato neppure un metodo per la cessazione di atti illeciti né sono previste pene per l'uso intenzionale o discriminato di mine antiuomo.

Ai sensi dell'articolo 8 della *Convenzione* è prevista una Conferenza di revisione a dieci anni dalla sua ratifica e i preparativi per il 1995 sono già in corso. Il 9 febbraio 1993 la Francia ha avanzato formale richiesta al Segretario Generale delle Nazioni unite di indire tale conferenza al fine di istituire un meccanismo di verifica e di sanzione. In questo senso, l'Assemblea generale delle N.U. ha adottato la Risoluzione 48/79 del 16 dicembre 1993.

Questa Conferenza deve affrontare il problema della ambivalenza delle mine come arma tattica e strumento di distruzione di masse di civili. La revisione deve avere come obiettivo un accordo sul divieto totale della produzione, stoccaggio, scambio e uso delle mine e dei loro componenti. Solo in questo modo la Comunità internazionale può iniziare a contrastare in modo decisivo gli effetti letali di queste armi terribili.

In questo ambito, il Governo italiano, nel depositare lo strumento di ratifica, dovrebbe proclamare o, comunque, ispirarsi a partire da quel momento (che determinerà la sua partecipazione a pieno titolo al processo negoziale di revisione) al bando totale della produzione e dell'uso delle mine; nonché adoperarsi per l'affermazione di strumenti di garanzia e giurisdizionali, conformemente a quanto già dichiarato, senza alcuna conseguenza pratica, al momento della firma della Convenzione nel 1981.

Per quanto riguarda le garanzie, la revisione della *Convenzione* deve prevedere l'istituzione di un'agenzia internazionale di verifica alla quale dovrebbe essere affidato il compito di:

a) analizzare e valutare i rapporti, le statistiche, e le altre informazioni ricevute dagli Stati membri;

b) richiedere informazioni e condurre inchieste nei casi di sospetto di violazione della *Convenzione*;

c) fare ispezioni sul territorio dello Stato-parte sospettato di non adempiere agli obblighi convenzionali. Le ispezioni devono essere accettate dallo Stato-parte, il quale deve tra l'altro fornire all'Agenzia internazionale di verifica fondate ragioni in caso di rifiuto delle ispezioni;

d) inviare rapporti agli Stati-parte sui risultati dell'analisi delle informazioni ricevute o in relazione alle inchieste o alle ispezioni effettuate ai sensi della *Convenzione*;

e) consultare e cooperare con gli organismi nazionali.

Le funzioni previste per gli organismi nazionali dovrebbero essere le seguenti: osservazione e supervisione delle attività rientranti nella proibizione, raccolta di dati statistici e altre informazioni; preparazione di rapporti periodici all'Agenzia internazionale di verifica, cooperazione con quest'ultima, specialmente in caso di accettazione di ispezioni. Le procedure di controllo internazionale devono prevedere la possibilità di ricorso al Consiglio di sicurezza in caso di violazioni o sospetti di violazioni del disposto convenzionale. In tali casi il Consiglio di sicurezza, in conformità allo Statuto delle N.U., dovrebbe condurre inchieste per accertare la validità dei ricorsi ed informare gli Stati-parte sui risultati dell'inchiesta.

Per quanto riguarda gli aspetti giurisdizionali, una volta sancita la natura di *crimini contro l'umanità* dell'uso di mine anti-uomo, l'Autorità giurisdizionale competente dovrebbe essere la Corte Penale Internazionale, il cui processo di istituzione ci auspichiamo riceva un impulso

decisivo dalla Assemblea Generale delle Nazioni unite attualmente in corso.

5. Nella Risoluzione dell'Assemblea generale delle N.U. del 19 ottobre 1993 sull'assistenza alla rimozione di mine, si « richiede inoltre al Segretario generale di includere nella sua relazione considerazioni relative agli aspetti finanziari delle attività collegate alla rimozione delle mine, e, in questo contesto, alla opportunità di istituire un fondo di garanzia con lo scopo di finanziare, in particolare, programmi di informazione e formazione relativi alla rimozione di mine e di facilitare il lancio di operazioni di rimozione delle mine ».

È noto che le Nazioni unite si sono distinte per il loro impegno su scala mondiale attraverso programmi finalizzati allo smantellamento delle mine, alla assistenza tecnica e alla mobilitazione dell'opinione pubblica e all'aiuto alle vittime. Le Nazioni unite finanziano la maggior parte di programmi di rimozione delle mine, gestite dal *Department of Humanitarian Affairs* che è stato incaricato di coordinare la rimozione delle mine in stretta collaborazione con il *Department of Peace-Keeping Operations*. Infatti, lo smantellamento delle mine è visto in una triplice ottica: come parte delle operazioni umanitarie e di *peace-keeping*, come parte di operazioni squisitamente umanitarie e come parte del processo di *peace-building* alla fine di un conflitto.

Nei Paesi dove non è in corso una operazione di *peace-keeping*, quando è istituito un fondo per la rimozione delle mine, il sistema è di solito lento e inadeguato e non riesce a far fronte alla necessità di urgenti programmi di rimozione. Il Segretario Generale delle Nazioni unite, Boutros Ghali, ha chiesto l'appoggio degli Stati Membri per istituire uno *United Nations Trust Fund for Mine Clearance*. Tale Fondo fornirebbe le risorse necessarie per avviare la rimozione delle mine proprio nel difficile momento della conciliazione, quando la gente fa ritorno alla propria terra e, in mancanza di informazione e di *know-how* tecnico, le mine provocano grandi catastrofi.

Questo impegno richiede un appoggio economico e politico deciso del nostro Paese.

6. Infine la moratoria sulle mine. Il 16 dicembre del 1993 è stata adottata per *consensus* una Risoluzione della Assemblea generale delle Nazioni unite favorevole a moratorie unilaterali sulla esportazione di mine anti-uomo che comportino gravi pericoli per le popolazioni civili.

Per contenere la attuale proliferazione, alcuni Paesi produttori hanno introdotto divieti di esportazione o moratorie. Gli Stati uniti, sotto la spinta di campagne di opinione ed iniziative parlamentari – in particolare del senatore Leahy –, hanno adottato « The Landmine Moratorium Act », firmato il 23 ottobre 1992, che impone per un anno il divieto di vendita, esportazione e trasferimento all'estero delle mine. Tale strumento è stato poi prorogato per tre anni. Anche il Parlamento Europeo ha adottato, il 14 dicembre 1992, una risoluzione con la quale si chiede agli Stati membri di proclamare una moratoria di cinque anni sulla esportazione di mine e di istruire gli addetti sulla rimozione delle stesse.

In Italia, sembra che le autorizzazioni alla esportazione delle mine anti-uomo – rilasciate con l'impegno a non riesportarle verso altri Paesi (il rilascio del cosiddetto certificato di *end user* da parte del paese importatore) – siano state sospese dal novembre 1993. Nell'accettare una mozione sulle mine anti-uomo, il Governo italiano, nella seduta del Senato del 2 agosto 1994, si è impegnato formalmente ad osservare una moratoria unilaterale sulla vendita di mine anti-uomo all'estero, in applicazione della Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite. Il Governo si è impegnato altresì ad attivare gli strumenti necessari per il blocco della produzione di tali ordigni da parte di aziende italiane od operanti sul territorio nazionale. Questo principio dovrà ispirare l'azione del Governo italiano nei lavori della conferenza di revisione della *Convenzione*.

TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad aderire alla Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati, con protocolli e annessi, fatta a Ginevra il 10 ottobre 1980.	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 5 della Convenzione stessa.	*Identico.*
ART. 3.	ART. 3.
1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.	1. *Identico.*