

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CLXXIII
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE CONCERNENTE L'ISTITUZIONE
DEL FONDO PER LO SMINAMENTO UMANITARIO

(Anno 2013)

(Articolo 6 della legge 7 marzo 2001, n. 58)

**Presentata dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale
(MOGHERINI)**

—————
Comunicata alla Presidenza il 9 ottobre 2014
—————

**RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 7 MARZO 2001, N.58
“FONDO PER LO SMINAMENTO UMANITARIO E LA BONIFICA DI
AREE CON RESIDUATI BELLICI ESPLOSIVI”**

Esercizio 2013

1. In aggiunta agli interventi di assistenza alle vittime di mine anti-persona finanziati dalla Cooperazione italiana sia sul canale ordinario sia su quello di emergenza, la legge n. 58 del 7 marzo 2001 ha istituito uno specifico Fondo per lo Sminamento Umanitario.

Le successive leggi di autorizzazione alla ratifica del Protocollo V della Convenzione sulla proibizione o limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali (Legge 12 novembre 2009, n. 173) ed alla ratifica della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo (Legge 14 giugno 2011 n. 95) hanno introdotto ulteriori modifiche ampliando l'utilizzo del Fondo anche alle aree con residuati bellici esplosivi e munizioni a grappolo.

2. La gestione di tale fondo è stata affidata, all'interno del Ministero degli Affari Esteri, alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo che, nel definirne l'utilizzo, agisce di concerto con la Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza. In particolare, quest'ultima provvede all'indicazione degli interventi prioritari - d'intesa con le Direzioni Generali competenti per area geografica e sentite le Organizzazioni Non Governative italiane attive nel settore - usufruendo della consulenza tecnica della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, che a sua volta cura in via esclusiva le modalità di gestione dei singoli progetti da finanziare.

3. La legge 58/2001 prevede il finanziamento di un quadro variegato di programmi attraverso le risorse messe a disposizione del “Fondo per lo Sminamento Umanitario e la bonifica di aree con residuati bellici esplosivi”.

Sono previste nello specifico le seguenti attività: campagne di educazione preventiva sulla presenza di mine e sulla riduzione del rischio; censimento, mappatura, demarcazione e bonifica dei campi minati; assistenza alle vittime, ivi inclusa la riabilitazione psicofisica e la reintegrazione socio-economica; ricostruzione e sviluppo delle comunità che convivono con la presenza di mine; sostegno all'acquisizione e trasferimento di tecnologie per lo sminamento; formazione di operatori locali in grado di condurre autonomamente programmi di sminamento; fondazione di operatori locali in grado di condurre autonomamente programmi di sminamento e di bonifica di aree con residuati bellici esplosivi; sensibilizzazione contro l'uso delle mine terrestri e delle munizioni a grappolo ed in favore dell'adesione alla totale messa al bando delle mine e delle munizioni a grappolo,

nonché in favore dell'universalizzazione della Convenzione di Ottawa contro le mine antipersona e della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo; bonifica di aree con residui di munizioni a grappolo e programmi volti all'assistenza alle vittime di tali munizioni, ivi inclusi la riabilitazione psicofisica e l'inserimento sociale ed economico.

4. Attraverso lo strumento del decreto ministeriale di attuazione della Legge n. 58/2001, firmato nel dicembre 2001, dopo aver raccolto il parere positivo delle Commissioni Affari Esteri di Camera e Senato, sono stati fissati alcuni criteri chiave per la definizione delle priorità dell'azione italiana contro le mine:

- coerenza con le linee d'azione e gli obiettivi generali della politica estera italiana, in conformità con gli impegni internazionali, bilaterali e multilaterali del Paese;
- armonizzazione con le iniziative, già prese o solo programmate, dalla Comunità internazionale o da singoli donatori;
- coerenza rispetto alle iniziative, già prese o solo programmate, dalla Cooperazione italiana allo sviluppo;
- coordinamento con le altre iniziative nel settore del disarmo;
- promozione dell'universalizzazione della Convenzione di Ottawa.

5. In origine la Legge n. 58/2001 è stata finanziata con uno stanziamento complessivo di 29 miliardi di lire (pari a circa 15 milioni di euro) per il triennio 2001/2003, con un picco di 9,81 milioni di euro nell'esercizio 2002. Successivamente, il Fondo ha subito una contrazione per assestarsi su importi variabili da 1,5 a 3 milioni di euro all'anno come da tabella di seguito riportata:

Triennio 2001/2003	Euro ca. 15.000.000
Anno 2004	Euro ca. 2.582.000
Anno 2005	Euro ca. 2.379.000
Anno 2006	Euro ca. 2.254.000
Anno 2007	Euro ca. 1.952.000
Anno 2008	Euro ca. 1.816.000
Anno 2009	Euro 1.500.000
Anno 2010	Euro 2.981.000
Anno 2011	Euro 2.547.000
Anno 2012	Euro 1.964.065
Anno 2013	Euro 2.000.344 ¹

6. Nel corso del 2013 l'attività del Ministero degli Affari Esteri è stata finalizzata all'identificazione di progetti cui destinare le risorse stanziata a valere sul Fondo per lo Sminamento Umanitario e la bonifica di aree con residuati bellici esplosivi, istituito ai sensi della Legge 58/2001.

¹ Da intendersi come stanziamento di competenza.

Il fondo è stato rifinanziato per tramite di:

- Legge di Stabilità 2013 (Legge n. 228 del 24/12/2012), con uno stanziamento iniziale pari a 759.397 Euro. A seguito degli accantonamenti operati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con decreto legge n.120 del 2013, recante "Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione" per un totale di 9.053 Euro, la disponibilità di cassa si è ridotta a 750.344 Euro;
- Decreto Legge n. 227 del 28 dicembre 2012 convertito con Legge 1 febbraio 2013, n. 12 recante "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa", c.d. Decreto Missioni Internazionali per il periodo gennaio – settembre 2013 con risorse pari a 500.000 Euro;
- Decreto Legge n. 114 del 10 ottobre 2013 convertito con Legge n. 135 del 9 dicembre 2013 recante "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa", c.d. Decreto Missioni Internazionali per il periodo ottobre – dicembre 2013 con risorse pari a 750.000 Euro.

Si segnala, tuttavia, che gli stanziamenti assegnati con Legge n. 135 del 9 dicembre 2013 sono stati resi disponibili alla DGCS soltanto nel corso del 2014, alla riapertura delle scritture contabili, come residui di stanziamento.

Nel corso del 2013 si è potuto pertanto procedere all'erogazione di una somma complessiva pari a 1.250.344 Euro per il sostegno dei seguenti interventi a valere sul Fondo:

- contributo di Euro 130.000 in favore di UNMAS (*United Nations Mine Action Service*) destinato al sostegno delle attività della Campagna Italiana contro le Mine per la realizzazione di campagne di sensibilizzazione ed informazione sul rischio da mine, campagne di raccolta fondi per attività di sminamento e la redazione del rapporto a cadenza annuale denominato "Landmine Monitor Report";

- contributo complessivo di Euro 140.000 a favore del Centro Internazionale di Sminamento Umanitario di Ginevra, (GICHD - *Geneva International Center for Humanitarian Demining*) per attività di universalizzazione e sensibilizzazione relative al Trattato di Ottawa sulla messa al bando delle mine antiuomo. Tale contributo sostiene la partecipazione italiana alle attività del centro per 60.000 euro; le attività dell'ONG *Appel de Genève* per 30.000 euro ed infine le attività della *International Support Unit of Antipersonnel Mine Ban Convention* (APMBC) del GICHD;
- contributo di Euro 54.597 a sostegno delle attività di sminamento umanitario realizzate dall' OSA (Organizzazione degli Stati Americani) nell'ambito del programma denominato "*Comprehensive Action Against Antipersonnel Mines*" (AICMA) in Ecuador e Perù. In particolare, il progetto persegue i seguenti tre obiettivi: 1) sostenere lo sviluppo delle operazioni di sminamento in 10 zone minate nell'area di frontiera conosciuta come "Cordigliera del Condor"; 2) promuovere campagne di educazione sul rischio da mine e ; 3) rafforzare le capacità delle strutture nazionali deputate quali il *Centro Nacional de Desminado* (CENDESMI) in Ecuador ed il *Centro de Acción contra Minas Antipersonal* (CONTRAMINAS) in Perù;
- contributo di Euro 250.000 ad UNMAS per attività di sminamento in Libia, in particolare mediante il sostegno all'entità di coordinamento sul territorio *UNSMIL – United Nations Support Mission in Lybia* per la distruzione e la messa in sicurezza degli stock di munizioni e di armi non convenzionali. Ciò al fine di ridurre il rischio per l'incolumità delle popolazioni locali, in linea con l'impegno italiano impegno a sostegno della stabilizzazione del Paese;
- contributo di Euro 200.000 ad UNMAS per attività di sminamento in Afghanistan. In particolare, il contributo italiano è impiegato per le attività di coordinamento tra il *Mine Action Coordination Centre for Afghanistan* (MACCA) e il *Department of Mine Clearance* (DMC), volte in particolare a: 1) delineare le politiche di sminamento, individuando priorità e responsabilità a livello governativo; 2) effettuare il monitoraggio delle attività in fase di implementazione e a conclusione dei progetti; 3) gestire il database nazionale *Information Management System for Mine Action* (IMSMA); 4) mantenere e sviluppare gli *Afghan Mine Action Standards* (AMAS), per controllare la conformità dei partner accreditati; 5) sostenere le cure, la riabilitazione e la reintegrazione in società delle persone rese disabili a causa dell'esplosione di mine o altri ordigni bellici attraverso il supporto ai tre ministeri coinvolti (Ministero della Salute, Ministero dell'Educazione e Ministero del Lavoro, degli Affari Sociali, Martiri e Disabili); 6) assicurare la partecipazione a forum

nazionali ed internazionali per il sostegno al programma ed apportare miglioramenti al Trattato di Ottawa e altri trattati internazionali in materia;

- contributo di Euro 310.000 ad UNMAS per attività di sminamento in Siria, in particolare mediante il sostegno alle attività di pianificazione e preparazione di futuri interventi nel settore, al fine di assicurare una rapida ed efficace risposta non appena le condizioni di sicurezza sul terreno lo consentiranno;
- contributo di Euro 50.947 ad UNMAS per interventi di *capacity building* delle squadre di sminatori delle forze di polizia somale operanti nell'area di Mogadiscio in Somalia (a seguito di riallocazione delle attività inizialmente previste per la distruzione di stock di ordigni inesplosi, la formazione di squadre di operatori, l'educazione al rischio da mine e ordigni inesplosi);
- contributo di Euro 50.000 ad UNMAS per attività di sminamento in Sudan, in particolare mediante la fornitura di attrezzature meccaniche per il miglioramento dell'azione nel campo dello sminamento nella regione orientale del paese;
- contributo di Euro 50.000 ad UNMAS per attività di sminamento in Sud Sudan, in particolare attraverso il sostegno di interventi volti al miglioramento delle condizioni socio-economiche dei disabili e delle persone sopravvissute ai traumi da mina.
- Oltre ai succitati interventi, è stato infine necessario procedere con l'erogazione di un contributo di € 14.800 a saldo del Fondo in loco costituito nel 2012 presso l'Ambasciata d'Italia in Sarajevo per le attività di sminamento in Bosnia.

Infine, in linea con le raccomandazioni formulate dalle Commissioni Esteri di Camera e Senato in sede di predisposizione della Legge n. 58/2001, durante la fase di realizzazione degli interventi si è continuato ad operare allo scopo di conferire la maggiore visibilità possibile ai contributi italiani, privilegiando gli interventi realizzati da soggetti italiani (ONG e altri enti).

Va poi ricordato che l'articolo 5 della legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo (Legge 14 giugno 2011 n.95) ha emendato la Legge 58/2001. In particolare, è stato previsto che il Fondo possa essere utilizzato anche per attività di bonifica di aree con residui di munizioni a grappolo e per attività di assistenza alle vittime di tali ordigni.

7. Nell'ambito del ciclo di riesame della Convenzione di Ottawa, durante la XIII Riunione degli Stati Parte svoltasi a Ginevra dal 2 al 5 dicembre 2013, sono state messe in evidenza, in particolar modo, le conseguenze dell'attuale crisi economica sui programmi di bonifica e distruzione, di cooperazione e assistenza, nonché sul funzionamento dell'*Implementation Support Unit*. Sono state, quindi, accolte le richieste di estensione dei termini per la bonifica delle aree minate – consentite ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione – da parte di Ciad, Mozambico, Niger, Serbia, Sudan e Turchia. Per quanto concerne la distruzione delle dotazioni, permane lo stato di incompletezza delle procedure da parte di Bielorussia, Grecia e Ucraina, in violazione dei limiti fissati dall'art. 4 della Convenzione. Ciononostante, sono emersi anche elementi incoraggianti e, nello specifico, sono state accolte molto positivamente le dichiarazioni ufficiali di completamento delle attività di sminamento e distruzione degli arsenali presentate da Bhutan, Germania, Ungheria e Venezuela. È emersa, infine, la volontà di riallineare le priorità di attuazione attraverso l'elaborazione di un Piano d'Azione più mirato all'assistenza alle vittime e alla cooperazione internazionale.

Il ricorso sistematico e spesso ingiustificato alla richiesta di proroga suscita, in ogni caso, non poche perplessità, in particolare tra i rappresentanti della società civile, ed è visto da alcuni come sintomatico di uno scarso impegno nell'assolvimento degli obblighi pattizi.

Sono stati fatti positivi passi in avanti in tema di universalizzazione: dal 2012, con l'adesione di Polonia e Finlandia, l'Unione Europea è divenuta, assieme all'Africa sub-sahariana e all'America meridionale, una delle regioni totalmente coperte dai dettami della Convenzione. Il numero degli Stati Parte che hanno aderito alla Convenzione è salito a 161, mentre sono 34 gli Stati che ancora mancano all'appello, concentrati soprattutto in Asia (Russia, Cina e le due Coree) e in Medio Oriente (tra cui Egitto, Siria, Iran, Emirati Arabi Uniti). Nel continente americano, invece, la Convenzione non è ancora stata adottata da Cuba e Stati Uniti.

Anche sul fronte dell'universalizzazione della Convenzione di Oslo ci sono alcuni dati incoraggianti: il numero degli Stati Parte alla Convenzione continua ad aumentare e, all'indomani della IV Riunione degli Stati Parte, svoltasi a Lusaka (Zambia) dal 10 al 13 settembre 2013, il numero dei Paesi firmatari si è attestato a 29, mentre quello dei Paesi che hanno concluso l'iter di ratifica è salito a 83. Ciononostante va sottolineata l'assenza dei principali Paesi produttori e detentori di munizioni a grappolo, mentre il processo di ratifica non si è ancora concluso per molti Stati africani e latino-americani.

La Riunione di Lusaka è stata anch'essa dominata dal richiamo alla necessità di un'accorta gestione finanziaria delle risorse messe a disposizione dagli Stati Parte, nello specifico in merito al metodo di finanziamento dell'*Implementation Support*

Unit. Dinanzi all'impossibilità di imporre dei contributi obbligatori si è giunti ad una soluzione di compromesso che prevede una fase iniziale di contribuzione su base volontaria con il supporto del governo svizzero, che ospita la ISU presso l'*International Centre for Humanitarian Demining* di Ginevra, per il ripianamento di eventuali deficit di bilancio. In merito all'assenza dei Paesi produttori e detentori, infine, gli esponenti della società civile hanno espresso viva preoccupazione per l'emergere di forme di cooperazione militare con gli Stati non parte sulla base di una lettura, a loro avviso, troppo estensiva dell'art. 21 della Convenzione da parte di alcuni Stati membri.

Una nota positiva è rappresentata dalla ratifica dell'Iraq, a maggio 2013, in virtù della quale la maggior parte delle vittime legate all'utilizzo di munizioni a grappolo risiede oramai sul territorio degli Stati Parte della Convenzione.