

## IV

(Informazioni)

INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI  
DELL'UNIONE EUROPEA

## CONSIGLIO

**Orientamenti aggiornati dell'Unione europea per promuovere l'osservanza del diritto internazionale  
umanitario**

(2009/C 303/06)

## I. OBIETTIVO

1. L'obiettivo di questi orientamenti è istituire strumenti operativi per le istituzioni e gli organi dell'Unione europea al fine di promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario. Essi sottolineano l'impegno dell'Unione europea a promuovere tale osservanza in maniera visibile e coerente. Gli orientamenti sono rivolti a tutti coloro che agiscono nel quadro dell'Unione europea nella misura in cui le tematiche sollevate rientrano nelle loro responsabilità e competenze. Sono complementari agli orientamenti e alle altre posizioni comuni già adottate nell'UE in relazione a tematiche quali i diritti umani, la tortura e la protezione dei civili <sup>(1)</sup>.
2. Questi orientamenti sono in linea con l'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri nei confronti del diritto internazionale umanitario, e mirano all'osservanza del diritto umanitario internazionale da parte degli Stati terzi, e, se del caso, degli attori non governativi che operano negli Stati terzi. Mentre lo stesso impegno si estende alle misure adottate dall'UE e dai suoi Stati membri per assicurare l'osservanza del diritto internazionale umanitario nella loro condotta, incluso da parte delle loro stesse forze, tali misure non sono coperte da questi orientamenti <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. le linee direttrici dell'Unione europea per i dialoghi in materia di diritti umani, adottate il 13 dicembre 2001 e rivedute il 19 gennaio 2009); gli orientamenti per una politica dell'UE nei confronti dei paesi terzi in materia di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (approvati dal Consiglio «Affari generali» del 9 aprile 2001, aggiornati il 29 aprile 2008); orientamenti dell'Unione europea sui bambini e i conflitti armati (approvati dal Consiglio l'8 dicembre 2003 e aggiornati il 17 giugno 2008); orientamenti dell'UE in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino (approvati dal Consiglio il 10 dicembre 2007); orientamenti dell'UE sulle violenze contro le donne e la lotta contro tutte le forme di discriminazione nei loro confronti (approvati dal Consiglio l'8 dicembre 2008) la posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio, del 16 giugno 2003, sulla Corte penale internazionale (GU L 150 del 18.6.2003, pag. 67).

<sup>(2)</sup> Tutti gli Stati membri dell'UE sono parti delle convenzioni di Ginevra e dei relativi protocolli addizionali e pertanto hanno l'obbligo di attenersi alle loro norme.

## II. DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

**Introduzione**

3. L'Unione europea è fondata sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e sullo stato di diritto. Questo include l'obiettivo di promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario.
4. Il diritto internazionale umanitario — anche conosciuto come diritto dei conflitti armati o diritto della guerra — è volto ad alleviare gli effetti del conflitto armato proteggendo coloro che non partecipano, o non partecipano più, al conflitto e regolamentando i mezzi e i metodi di guerra.
5. Gli Stati sono obbligati a rispettare le norme del diritto internazionale umanitario a cui sono vincolati per trattato o che sono parte del diritto internazionale consuetudinario. Esse possono anche essere applicate ad attori non governativi. Tale osservanza è una questione di interesse internazionale. Si aggiunga che le sofferenze e le distruzioni causate dalle violazioni del diritto internazionale umanitario rendono più difficili le composizioni postbelliche. Esiste pertanto un interesse politico nonché umanitario nel migliorare l'osservanza del diritto internazionale umanitario in tutto il mondo.

**Evoluzione e fonti del diritto internazionale umanitario**

6. L'evoluzione delle norme del diritto internazionale umanitario è il risultato dell'equilibrio tra la necessità militare e le preoccupazioni umanitarie. Il diritto internazionale umanitario prevede norme che cercano di proteggere le persone

che non partecipano, o non partecipano più, direttamente alle ostilità — come i civili, i prigionieri di guerra e gli altri detenuti, i feriti e i malati — nonché di disciplinare i mezzi e i metodi di guerra — incluse le tattiche e le armi utilizzate — in modo da evitare sofferenze e distruzioni inutili.

7. Come altre parti del diritto internazionale, il diritto internazionale umanitario ha due fonti principali: le convenzioni internazionali (trattati) e il diritto internazionale consuetudinario. Quest'ultimo è composto dalla pratica degli Stati, a cui essi riconoscono un carattere vincolante. Le decisioni giudiziarie e gli scritti di autori eminenti sono mezzi sussidiari per determinare il diritto.
8. Le principali convenzioni in materia di diritto internazionale umanitario sono elencate nell'allegato a questi orientamenti. Le più importanti sono i regolamenti dell'Aia del 1907, le quattro convenzioni di Ginevra dal 1949 e i loro protocolli addizionali del 1977. I regolamenti dell'Aia e la maggior parte delle disposizioni contenute nelle convenzioni di Ginevra e i protocolli addizionali del 1977 sono generalmente riconosciuti come diritto consuetudinario.

#### **Campo di applicazione**

9. Il diritto internazionale umanitario si applica ai conflitti armati sia internazionali che non internazionali e indipendentemente dall'origine del conflitto. Si applica anche a situazioni di occupazione che risultano da un conflitto armato. Regimi giuridici diversi si applicano ai conflitti armati internazionali, che sono tra Stati, e ai conflitti armati non internazionali (o interni), che si verificano all'interno di uno Stato.
10. Sapere se una situazione può essere assimilata ad una situazione di conflitto armato e sapere se si tratta di un conflitto armato internazionale o non internazionale sono questioni miste di fatto e di diritto, per rispondere alle quali bisogna tener conto di una serie di fattori. Sarebbe sempre opportuno cercare una adeguata consulenza legale, insieme con informazioni sufficienti sul contesto particolare, al fine di determinare se una situazione costituisca un conflitto armato, e se, di conseguenza, sia applicabile il diritto internazionale umanitario.
11. Le disposizioni dei trattati sui conflitti armati internazionali sono più dettagliate e esaustive. I conflitti armati non internazionali sono oggetto delle disposizioni di cui all'articolo 3, che è comune alle convenzioni di Ginevra e, se lo Stato interessato ne è parte, nel protocollo addizionale II del 1977. Le norme del diritto internazionale consuetudinario si applicano sia ai conflitti armati internazionali che a quelli interni ma anche in questo caso ci sono differenze tra i due regimi.

#### **Diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario**

12. È importante distinguere tra diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario. Essi sono corpus giuridici distinti e, anche se sono entrambi principalmente volti alla protezione degli individui, ci sono importanti differenze tra di essi. In particolare, il diritto internazionale umanitario è applicabile in periodo di conflitto armato e di

occupazione, mentre il diritto internazionale dei diritti umani è applicabile a tutti coloro che sono sotto la giurisdizione dello Stato interessato sia in tempo di pace sia in periodo di conflitto armato. Pur se distinti, tali due sistemi normativi possono pertanto essere entrambi applicabili ad una particolare situazione e talvolta è necessario esaminare la relazione tra di essi. I presenti orientamenti non trattano tuttavia del diritto internazionale dei diritti umani.

#### **Responsabilità individuale**

13. Talune gravi violazioni del diritto internazionale umanitario sono definite crimini di guerra. I crimini di guerra possono verificarsi nelle stesse circostanze del genocidio e dei crimini contro l'umanità ma questi ultimi, diversamente dai crimini di guerra, non sono collegati all'esistenza di un conflitto armato.
14. Gli individui hanno la responsabilità personale dei crimini di guerra. Gli Stati devono assicurare, in conformità della loro legislazione nazionale, che i presunti colpevoli siano processati dai loro tribunali nazionali o siano consegnati per essere processati dai tribunali di un altro Stato o da un tribunale penale internazionale, come la Corte penale internazionale <sup>(3)</sup>.

### **III. ORIENTAMENTI OPERATIVI**

#### **A. RELAZIONI, VALUTAZIONE E RACCOMANDEAZIONI PER L'AZIONE**

15. L'azione in questo capitolo include:
  - a) per permettere di svolgere un'azione efficace devono essere identificate senza indugio le situazioni in cui si può applicare il diritto internazionale umanitario. Gli organi responsabili dell'UE, inclusi i pertinenti Gruppi del Consiglio, dovrebbero monitorare le situazioni all'interno dei settori di loro responsabilità in cui potrebbe essere applicabile il diritto internazionale umanitario, utilizzando consulenze, se necessario, in merito al diritto internazionale umanitario e alla sua applicabilità. Se del caso essi dovrebbero definire e raccomandare azioni destinate a promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario in conformità dei presenti orientamenti. Si dovrebbero prevedere, ove opportuno, consultazioni e scambio di informazioni con attori competenti, incluso il CICR e le altre organizzazioni pertinenti come le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali. Si dovrebbe altresì considerare la possibilità di valersi, se del caso, dei servizi della Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti, istituita ai sensi

<sup>(3)</sup> Cfr. la posizione comune dell'Unione sulla Corte penale internazionale (2003/444/PESC) e il piano d'azione dell'UE sulla Corte penale internazionale. Cfr. anche la decisione del 13 giugno 2002 (2002/494/GAI) con la quale il Consiglio istituisce una rete europea di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra; la decisione quadro (2002/584/GAI) relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure tra Stati membri; la decisione dell'8 maggio 2003 (2003/335/GAI) relativa all'accertamento e al perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra; la decisione 2006/313/PESC del Consiglio, del 10 aprile 2006, relativa alla conclusione dell'accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea, GU L 115 del 28.4.2006, pag. 49.

dell'articolo 90 del protocollo addizionale I alle Convenzioni di Ginevra del 1949, che può essere di ausilio nel promuovere il rispetto del diritto umanitario internazionale grazie alla sua capacità di accertamento dei fatti ed alle sue funzioni di mediazione;

- b) ogniqualvolta risulti opportuno, i capomissione dell'UE, e i pertinenti rappresentanti dell'UE, compresi i capi delle operazioni civili dell'UE, i comandanti delle operazioni militari dell'UE e i rappresentanti speciali dell'UE, dovrebbero includere nelle loro relazioni riguardo un dato Stato o conflitto una valutazione della situazione del diritto internazionale umanitario. Dovrebbe essere attribuita particolare attenzione alle informazioni che indicano che possono essere state commesse gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Quando è possibile, tali relazioni dovrebbero anche includere una analisi e proposte di possibili misure che l'UE potrebbe adottare;
- c) i documenti informativi elaborati per le riunioni dell'UE dovrebbero includere, se del caso, una analisi dell'applicabilità del diritto internazionale umanitario e gli Stati membri che partecipano a tali riunioni dovrebbero anche assicurare di essere in grado di utilizzare consulenze se necessario al sorgere di questioni relative al diritto internazionale umanitario. In una situazione che può sfociare in un conflitto armato, il Gruppo del Consiglio «Diritto pubblico internazionale» (COJUR) dovrebbe essere informato unitamente agli altri Gruppi interessati. Se opportuno e fattibile il COJUR potrebbe essere incaricato di presentare ai pertinenti organi dell'UE proposte di azioni future dell'UE.

#### B. MEZZI DI AZIONE A DISPOSIZIONE DELL'UE NELLE SUE RELAZIONI CON I PAESI TERZI

16. L'UE ha a sua disposizione una varietà di mezzi di azione. Essi comprendono, ma non si limitano a:

- a) dialogo politico: ove pertinente, la questione dell'osservanza del diritto internazionale umanitario dovrebbe essere sollevata nei dialoghi con gli Stati terzi. Questo è particolarmente importante nel contesto dei conflitti armati in corso, quando siano state riportate diffuse violazioni del diritto internazionale umanitario. Tuttavia l'UE dovrebbe anche invitare, in tempo di pace, gli Stati che non lo hanno ancora fatto ad aderire agli importanti strumenti di diritto internazionale umanitario, come i protocolli addizionali del 1977 e lo statuto della Corte penale internazionale e a attuarli interamente. La piena attuazione comprende l'emanazione della necessaria legislazione di attuazione e la formazione del personale interessato in diritto internazionale umanitario;
- b) dichiarazioni pubbliche generali: nelle dichiarazioni pubbliche su questioni relative al diritto internazionale umanitario l'UE dovrebbe, quando opportuno, sottolineare l'esigenza di assicurare l'osservanza del diritto internazionale umanitario;

- c) iniziative e/o dichiarazioni pubbliche riguardanti conflitti specifici: allorché sono denunciate violazioni del diritto umanitario internazionale l'UE dovrebbe valutare la possibilità di assumere iniziative e rilasciare dichiarazioni pubbliche, in funzione dei casi, in cui condanna siffatti atti e chiede che le parti ottemperino ai rispettivi obblighi in materia di diritto umanitario internazionale e adottino misure efficaci per prevenire ulteriori violazioni;
- d) misure restrittive/sanzioni: il ricorso a misure restrittive (sanzioni) può rivelarsi un mezzo efficace di promuovere il rispetto del diritto umanitario internazionale. Tali misure dovrebbero pertanto essere prese in considerazione nei confronti di parti governative e non governative di un conflitto, nonché di singoli, allorché sono opportune e in conformità del diritto internazionale;
- e) cooperazione con altri organi del Consiglio: se del caso, l'UE dovrebbe collaborare con le Nazioni Unite e con le organizzazioni regionali competenti per la promozione del rispetto del diritto umanitario internazionale. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero altresì adoperarsi affinché sia realizzato questo obiettivo, ogniqualvolta ciò sia opportuno, nella loro veste di membri di altre organizzazioni, comprese le Nazioni Unite. Nella promozione dell'ottemperanza al diritto umanitario internazionale il Comitato internazionale della Croce Rossa (CIRC), in quanto organizzazione umanitaria indipendente e neutrale, è investito di un ruolo sancito da un trattato, riconosciuto e consolidato;
- f) operazioni di gestione delle crisi: nel definire i mandati per le operazioni dell'UE di gestione delle crisi dovrebbe essere presa in considerazione, se del caso, l'importanza che rivestono la prevenzione e l'eliminazione delle violazioni del diritto umanitario internazionale da parte di terzi. In casi specifici ciò può comportare la raccolta di informazioni che possono essere utili alla Corte penale internazionale<sup>(4)</sup> o in altre indagini riguardanti crimini di guerra.;
- g) responsabilità individuale: quantunque in situazioni postbelliche sia talvolta difficile trovare un equilibrio tra l'obiettivo generale di ripristinare la pace e la necessità di combattere l'impunità, l'Unione europea dovrebbe provvedere affinché i crimini di guerra non godano di alcuna impunità. Affinché abbia un effetto deterrente durante un conflitto armato l'azione penale per crimini di guerra deve essere visibile e dovrebbe, per quanto possibile, aver luogo nello Stato in cui si sono verificate le violazioni. L'UE dovrebbe pertanto incoraggiare i paesi terzi a promulgare legislazioni penali nazionali destinate a punire le violazioni del diritto umanitario internazionale. Andrebbero visti in questo contesto anche il sostegno dell'UE alla Corte penale internazionale e misure intese a perseguire penalmente i criminali di guerra;

<sup>(4)</sup> Cfr. l'accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea di cui alla precedente nota 3.

h) formazione: quando è in atto un conflitto armato la formazione in materia di diritto umanitario internazionale è necessaria per assicurare l'ottemperanza a tale diritto. Anche in tempo di pace devono essere organizzate attività di formazione ed educative. Ciò vale per l'intera popolazione, quantunque meritino una particolare attenzione i gruppi di persone competenti, quali i pubblici ufficiali incaricati dell'applicazione della legge. Per quanto riguarda la formazione del personale militare vigono obblighi supplementari. L'UE dovrebbe valutare la possibilità di organizzare o finanziare nei paesi terzi

attività di formazione ed educative in materia di diritto umanitario internazionale, anche nel quadro di più ampi programmi destinati a promuovere lo stato di diritto;

i) esportazioni di armi: la posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari <sup>(5)</sup> prevede che prima di rilasciare licenze di esportazione ad un determinato paese si accerti che il paese di importazione ottempera al diritto umanitario internazionale.

---

<sup>(5)</sup> Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari GU L 335 del 13.12.2008, pag. 99. La posizione comune sostituisce il codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi adottato dal Consiglio l'8 giugno 1998.

## ALLEGATO

**PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI CONCERNENTI IL DIRITTO UMANITARIO INTERNAZIONALE E ALTRI STRUMENTI GIURIDICI PERTINENTI**

- IV convenzione dell'Aia del 1907 concernente le leggi e le consuetudini della guerra.
- Allegato della convenzione: regolamento relativo alle leggi e alle consuetudini della guerra.
- Protocollo del 1925 concernente la proibizione dell'impiego in guerra dei gas asfissianti, tossici o simili e dei mezzi batteriologici.
- I convenzione di Ginevra del 1949 per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna.
- II convenzione di Ginevra del 1949 per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare.
- III convenzione di Ginevra del 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra.
- IV convenzione di Ginevra del 1949 relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra.
- I protocollo di Ginevra, del 1977, addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali.
- II protocollo di Ginevra, del 1977, addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali.
- Convenzione internazionale dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.
- Regolamenti di esecuzione della convenzione internazionale per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.
- Primo protocollo dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.
- Secondo protocollo dell'Aia del 1999 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato.
- Convenzione del 1972 sull'interdizione della messa a punto, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiniche e sulla loro distruzione.
- Convenzione delle Nazioni Unite del 1980 sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati.
- Protocollo I del 1980 relativo alle schegge non individuabili.
- Protocollo II del 1980 sui divieti o le restrizioni all'uso di mine, trappole e altri ordigni.
- Protocollo II modificato del 1996 sui divieti o le restrizioni all'uso di mine, trappole e altri ordigni.
- Protocollo III del 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego delle armi incendiarie.
- Protocollo IV del 1995 sulle armi laser accecanti.
- Protocollo V del 2003 sugli ordigni e residui bellici esplosivi.
- Convenzione del 1993 sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione.
- Convenzione di Ottawa del 1997 sul divieto di impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione.

- 
- Statuto del Tribunale penale internazionale incaricato di giudicare i presunti responsabili di violazioni gravi del diritto umanitario internazionale commesse sul territorio dell'ex Jugoslavia dal 1991, del 1993.
  - Statuto del Tribunale penale internazionale incaricato di perseguire i responsabili delle gravi violazioni del diritto umanitario e degli atti di genocidio commessi nel territorio del Ruanda e i cittadini ruandesi responsabili di genocidio e di gravi violazioni del diritto umanitario commesse nel territorio degli Stati limitrofi tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1994, del 1994.
  - Statuto di Roma della Corte penale internazionale, del 1998.
  - Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, sull'adozione di un emblema distintivo addizionale (protocollo III).
  - Convenzione del 2008 sulle bombe a grappolo.
-