



Contrasto al finanziamento di imprese produttrici di mine antipersona, munizioni e submunizioni a grappolo

A.C. 1813-A, A.C. 445-A

Dossier n° 344/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
4 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1813-A	445-A
Titolo:	Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo	Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare

Il 29 aprile 2019 il Senato ha approvato l'[A.S. 1](#), avente ad oggetto "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo". Al testo trasmesso alla Camera ([A.C. 1813](#)) è stato abbinato l'[A.C. 445](#), di contenuto sostanzialmente analogo. Le proposte di legge intervengono sulla disciplina vigente in materia di **divieto** di impiego, stoccaggio, produzione e trasferimento delle **mine anti-persona**, nonché sulle norme riguardanti la **messa al bando delle munizioni a grappolo**, al fine di **vietare il finanziamento di imprese che producono o commercializzano mine anti-persona e munizioni (o submunizioni) a grappolo, cd. cluster**, e sanzionare **le banche e gli altri soggetti operanti nel settore finanziario** che svolgano tali attività.

Si ricorda che una analoga iniziativa legislativa era giunta sino all'approvazione definitiva nella scorsa legislatura, ma era stata poi rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica ([XVII leg. Doc. I, n. 2](#)), in quanto priva della cd. "clausola di salvaguardia penale" per le condotte dolose di finanziamento poste in essere da soggetti qualificati e perciò determinando, per la medesima condotta di finanziamento, due regimi punitivi diversi – l'uno penale, l'altro amministrativo – in ragione soltanto dell'incarico ricoperto dal soggetto agente nell'ambito di un intermediario abilitato o della natura del fruitore (società e non imprenditore individuale). In ragione degli "evidenti profili di illegittimità costituzionale" derivanti da tale disparità di trattamento, si chiedeva alle Camere un intervento in grado di assicurare la rilevanza penale delle condotte di assistenza finanziaria, da chiunque realizzate, alle attività proibite dalla proposta di legge.

Contenuto

Si ricorda che il **Senato** ha approvato, con alcune modifiche, la [proposta di legge S. 1](#), frutto dell'automatica ripresentazione del d.d.l. S. 57 della precedente legislatura, il cui iter si era interrotto - dopo la deliberazione conforme di Camera e Senato - con il rinvio alle Camere da parte del Presidente della Repubblica.

Il provvedimento, approvato dal Senato e all'esame dell'Assemblea Camera ([A.C. 1813](#), adottato come testo base il 6 ottobre 2020 e non modificato dalla Commissione Finanze), si compone di 7 articoli ed è **sostanzialmente identico a quello approvato** da entrambi i rami del Parlamento in **XVII legislatura**, **tranne** che per i due seguenti aspetti:

- i divieti previsti dal provvedimento non sono applicabili alle **attività** espressamente **consentite** dalle Convenzioni internazionali pertinenti in materia (v. *infra*, art. 1, co. 2);
- le **sanzioni amministrative** pecuniarie per la violazione dei divieti introdotti all'art. 1 trovano applicazione **solo quando le condotte non siano già sanzionate penalmente** (v. *infra*, art. 6).

In relazione a ciascuno dei due tipi di armamento - le mine antipersona e le munizioni e submunizioni *cluster* (o a grappolo) - **il nostro ordinamento contiene già alcune discipline specifiche** - anche **sanzionatorie** - adottate in attuazione di obblighi assunti in sede internazionale.

Per quanto riguarda le **mine antipersona**, il fondamento normativo è la [legge n. 374 del 1997](#) (*Norme per la messa al bando delle mine antipersona*), come modificata dalla [legge n. 106 del 1999](#) (di ratifica della Convenzione di Ottawa del 1997).

La **Convenzione di Ottawa** sul *divieto di impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine anti-persona e sulla loro distruzione*, è stata firmata da 127 paesi nel dicembre 1997 a conclusione del processo negoziale denominato 'processo di Ottawa'. La Convenzione impegna le Parti (art. 1) a **non usare, sviluppare, produrre, acquisire, accumulare riserve, conservare o trasferire mine anti-persona; né ad aiutare,**

incoraggiare o indurre chiunque ad impegnarsi nelle suddette attività.

Inoltre, per i profili che qui rilevano, la Convenzione impegna altresì le Parti a **distruggere le scorte di mine** che si trovino nella loro proprietà o possesso (viene peraltro autorizzata la conservazione ed il trasferimento di un certo numero di mine anti-persona per lo sviluppo di tecniche e l'addestramento per la bonifica e la distruzione) e ad adottare «tutte le misure giuridiche, amministrative e di altro tipo appropriate, incluso l'**imposizione di sanzioni penali**, per prevenire e sopprimere qualsiasi attività vietata».

In particolare, [l'art. 1 della legge n. 374 del 1997](#) vieta l'uso a qualsiasi titolo di mine antipersona, vieta la **ricerca e la produzione**, la cessione a qualsiasi titolo e la detenzione delle mine e dei relativi diritti di brevetto. [L'art. 7 della legge n. 374 del 1997](#) sanziona penalmente (reclusione da 3 a 12 anni e multa da 258.228 a 516.456 euro) chiunque usa, fabbrica, vende, cede a qualsiasi titolo, esporta, importa, detiene mine antipersona o parti di esse, ovvero utilizza o cede, direttamente o indirettamente, diritti di brevetto o tecnologie per la fabbricazione, in Italia o all'estero, di mine antipersona o di parti di esse. La disciplina vigente, dunque, **non punisce il finanziamento** di imprese che svolgano tali attività vietate, nonostante la Convenzione di Ottawa obblighi gli Stati contraenti a «non aiutare, incoraggiare od indurre comunque nessuno ad impegnarsi in qualsiasi attività vietata».

Per quanto riguarda invece le **cluster bombs, o munizioni a grappolo**, il fondamento normativo è la [legge n. 95 del 2011](#), con la quale è stata ratificata la Convenzione di Oslo del 2008 sulla *messa al bando delle munizioni a grappolo*.

La **Convenzione di Oslo** - adottata il 30 maggio 2008 - **vieta l'uso, la detenzione, la produzione e il trasferimento di munizioni a grappolo e impone la distruzione degli stock esistenti**. Sia nel processo negoziale che nella sua sostanza, la Convenzione si è largamente ispirata alla Convenzione di Ottawa sul bando delle mine antipersona e dunque anche in questo caso gli Stati contraenti si impegnano a **non aiutare**, incoraggiare o indurre chiunque a impegnarsi nelle attività vietate.

[L'art. 7 della legge n. 95 del 2011](#) sanziona penalmente (con la stessa pena prevista per le mine antiuomo: **reclusione da 3 a 12 anni e multa da 258.228 a 516.456 euro**) chiunque impiega, sviluppa, produce, acquisisce in qualsiasi modo, stocca, conserva o trasferisce, direttamente o indirettamente, munizioni a grappolo o parti di esse, ovvero **assiste anche finanziariamente**, incoraggia o induce altri ad impegnarsi in **tali attività**. La legge, dunque, **punisce** in questo caso **anche il finanziamento**. La pena può essere diminuita fino alla metà se il fatto è di particolare tenuità.

L'**articolo 1** della proposta di legge delinea il quadro delle **attività vietate e delle attività consentite**. In particolare, il **comma 1** afferma che:

- **è vietato il finanziamento** di imprese che producono, commercializzano o detengono **mine antipersona, munizioni e submunizioni cluster (primo periodo)**. Il divieto riguarda le società che realizzano tali attività in Italia o all'estero, direttamente o avvalendosi di società controllate o collegate secondo i criteri del [codice civile](#). La disposizione ha **portata innovativa** per quanto riguarda le **mine antipersona e ribadisce invece un divieto già espresso** (dalla [legge n. 95 del 2011](#)) **per le munizioni a grappolo** (v. *sopra*);
- **è vietato svolgere attività** di ricerca scientifica, di produzione, di commercializzazione, di cessione a qualsiasi titolo e di detenzione di **munizioni e submunizioni cluster (secondo periodo)**. La disposizione ha **portata solo parzialmente innovativa** (segnatamente per il profilo del divieto di svolgere ricerca tecnologica) rispetto a quanto già vietato dall'[art. 7 della legge n. 95 del 2011](#) (che vieta lo sviluppo, la produzione, l'acquisizione in qualsiasi modo, lo stoccaggio, la conservazione e il trasferimento di munizioni a grappolo).

Per le mine antipersona non è necessario prevedere tale ultimo divieto in quanto **già previsto dall'art. 1 della legge n. 374/1997**.

Non appare pertanto chiara la finalità della norma in esame, che replica nella sostanza un divieto già vigente, senza peraltro uniformare la disciplina dei divieti previsti per i due tipi di armi oggetto del provvedimento.

In base alla formulazione del testo, tali divieti hanno efficacia *erga omnes*, non sono cioè dettati per una specifica categoria. E' il **comma 4** ad aggiungere che tali divieti "valgono per tutti gli **intermediari abilitati**" come definiti dall'art. 2 (v. *infra*). Inoltre, la stessa disposizione vieta alle **fondazioni** e ai **fondi pensione** di investire il proprio patrimonio nelle predette attività.

Si valuti l'opportunità di coordinare il contenuto del comma 1, che sembra introdurre un divieto di finanziamento per "chiunque", nello spirito delle Convenzioni internazionali, con il contenuto del comma 4, che sembra limitare tali divieti agli intermediari finanziari ed a fondazioni e fondi pensione.

Il **comma 2** specifica che i divieti non operano in relazione alle **attività espressamente consentite** dalle Convenzioni internazionali sulla messa al bando delle mine antipersona e delle munizioni *cluster* (ovvero le Convenzioni di Ottawa del 1997 e di Oslo del 2008). Si tratta, presumibilmente, di consentire le attività di distruzione delle scorte, il trasporto ai fini di stoccaggio e la conservazione di alcuni campioni con finalità di addestramento degli operatori chiamati allo sminamento. Questa disposizione non era contenuta nel provvedimento approvato dalle Camere nella scorsa legislatura.

Il **comma 3** preclude alle società che producono, commercializzano o detengono **mine antipersona, munizioni e submunizioni cluster** di partecipare a bandi o programmi di finanziamento pubblico.

L'**articolo 2** reca le **definizioni rilevanti** ai fini dell'applicazione della disciplina in commento. In particolare, la **lettera a) del comma 1** definisce **intermediari abilitati** le società di intermediazione mobiliare (SIM) italiane, le banche italiane, le società di gestione del risparmio (SGR) italiane, le società di investimento a capitale variabile (SICAV), gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco di cui all'articolo 106 del Testo Unico Bancario – TUB ([D.Lgs. n. 385 del 1993](#)), ivi inclusi i confidi, le banche di Paesi membri dell'Unione europea, le imprese di investimento di Paesi membri dell'Unione europea, le banche extracomunitarie, gli agenti di cambio iscritti nel ruolo unico nazionale tenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché le fondazioni di origine bancaria e i fondi pensione.

La successiva **lettera b)** definisce **finanziamento** ogni forma di supporto finanziario, tra cui - a titolo esemplificativo - la concessione di credito sotto qualsiasi forma, il rilascio di garanzie finanziarie, l'assunzione di partecipazioni, l'acquisto o la sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dalle società indicate dalla proposta in esame, anche tramite società controllate.

Per **mina anti-persona** la **lettera c)** del provvedimento si riferisce a ogni ordigno o dispositivo corrispondente alle caratteristiche individuate dall'articolo 2, commi 1 e 2, della Convenzione di Ottawa del 1997, ratificata dall'Italia ai sensi della [legge 26 marzo 1999, n. 106](#). La norma specifica che si tratta di mine progettate in modo tale da esplodere quando si trovano in presenza, prossimità, o contatto di una persona, e la cui esplosione è suscettibile di rendere invalide, ferire o uccidere una o incapacitare una o più persone. D'altra parte vengono **escluse** dalla definizione di mine antipersona le mine progettate in modo da esplodere quando si trovano in presenza, prossimità o contatto di un veicolo, quantunque dotate di un dispositivo che ne impedisca la manipolazione a fini di disinnescamento (c.d. dispositivo *anti-handling*), e che perciò potrebbe colpire un artificiere eventualmente impegnato a rendere l'ordigno inoffensivo.

La successiva **lettera d)** reca la definizione di **mina**, intendendo per tale una munizione progettata per essere posta sotto, sopra o presso il terreno o qualsiasi altra superficie e per essere fatta esplodere dalla presenza, prossimità o contatto di una persona o veicolo.

La **lettera e)** reca la definizione di **munizioni e submunizioni cluster**. In particolare, ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione di Oslo del 2008, di cui alla [legge 14 giugno 2011, n. 95](#), si tratta di ogni munizione convenzionale idonea a disperdere o rilasciare submunizioni esplosive ciascuna di peso inferiore a 20 chilogrammi, fatte salve le specifiche di esclusione indicate dalle lettere a), b) e c) del comma 2 del medesimo articolo 2 della Convenzione.

La **Convenzione sulle munizioni a grappolo**, o *cluster munition*, (CCM), è stata adottata a Dublino il 30 maggio 2008 ed è entrata in vigore internazionale il 1° agosto 2010.

Le *cluster bombs* sono armi costituite da un contenitore (o dispenser), lanciato da mezzi aerei o da sistemi di artiglieria, che si apre a mezz'aria spargendo da 200 a 250 submunizioni più piccole (del peso inferiore ai 20 kg) su aree che possono anche raggiungere un chilometro quadrato di ampiezza. Lo scopo delle bombe a grappolo, quindi, non è quello di colpire un singolo bersaglio, ma di distruggere una serie di potenziali bersagli collocati all'interno di una data area. Le submunizioni sono progettate in modo da esplodere al momento dell'impatto al suolo, ma il meccanismo non è tra i più sicuri, al punto che le case produttrici garantiscono un tasso di mancata esplosione intorno al 5 per cento (ma molte Ong sostengono che la percentuale di ordigni inesplosi sia molto più elevata). Le bombe a grappolo inesplose sono molto pericolose, trasformandosi di fatto in mine anti-persona.

La Convenzione proibisce l'uso, lo stoccaggio, la produzione e il trasferimento di munizioni a grappolo; inoltre prevede l'assistenza alle vittime, la bonifica delle aree contaminate e la distruzione delle scorte.

L'articolo 2 della **Convenzione sulle munizioni a grappolo** contiene la dettagliata definizione dei termini utilizzati nel testo della Convenzione e qualifica la categoria di "vittime di munizioni a grappolo" che ricomprende non solo gli individui direttamente colpiti, ma anche le loro famiglie e le loro comunità. La nozione di "vittima", oltre che ad individuare coloro che abbiano perso la vita o abbiano subito un danno corporale o psicologico, è estesa anche a coloro che abbiano subito un'emarginazione sociale o un pregiudizio sostanziale del godimento dei propri diritti. Vengono poi descritte le caratteristiche che individuano la "munizione a grappolo" escludendo da questa definizione una serie di munizioni che quindi non sono vietate dalla Convenzione, tra cui: munizioni che contengano meno di dieci submunizioni esplosive; submunizioni esplosive del peso superiore ai 4 kg; sub munizioni concepite per individuare e attaccare un bersaglio costituito da un oggetto unico (dotate di sistemi guida); sub munizioni dotate di meccanismi elettronici di autodistruzione o di autodisattivazione.

La **lettera f)** del comma 1 individua gli **organismi di vigilanza** rilevanti ai sensi delle norme in esame: essi sono la Banca d'Italia, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e gli eventuali altri soggetti cui sia attribuita in forza della normativa vigente la vigilanza sull'operato degli intermediari abilitati.

L'**articolo 3** individua i **compiti delle Autorità di vigilanza** in relazione ai divieti posti dalle disposizioni in commento.

In particolare, si prescrive che, entro **sei mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, detti organismi emanino, di concerto tra loro, apposite istruzioni per l'esercizio di **controlli**

rafforzati sull'operato degli intermediari abilitati, al fine di contrastare il finanziamento della produzione, utilizzo, assemblaggio, riparazione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, stoccaggio, detenzione o trasporto delle mine anti-persona, delle munizioni e submunizioni *cluster* e di loro singoli componenti (articolo 3, comma 1).

Nel medesimo termine, essi provvedono a istituire **l'elenco delle società** operanti nei settori individuati dall'articolo 1, comma 1 sopra commentato (relativi alle mine anti-persona, alle munizioni e submunizioni *cluster*), indicando l'ufficio responsabile della **pubblicazione annuale** del medesimo elenco (articolo 3, comma 1, secondo periodo).

Nell'ambito dei **compiti riguardanti l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF)**, istituita presso la Banca d'Italia dal decreto antiriciclaggio ([decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231](#)) i controlli dei flussi finanziari sono estesi alle imprese e alle società di cui all'articolo 1, comma 1.

L'**articolo 4** definisce **i compiti per gli intermediari** i quali devono, entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'elenco delle società operanti nei settori individuati dall'articolo 1, comma 1 sopra commentato (relativi alle mine anti-persona, alle munizioni e submunizioni *cluster*) **escludere dai prodotti offerti** ogni componente che costituisca **supporto finanziario** alle **società incluse nell'elenco medesimo**.

Con l'**articolo 5** si disciplinano le verifiche dei divieti posti dalle norme in esame; in particolare, la Banca d'Italia può richiedere dati, notizie, atti e documenti agli intermediari abilitati (di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a) del provvedimento, sopra elencati) e, se necessario, può **effettuare verifiche presso la sede degli stessi** (comma 1).

Il comma 2 dell'articolo 5 dispone che gli organismi di vigilanza provvedano, nell'ambito delle ispezioni e dei controlli a carico dei soggetti vigilati, anche a **controlli specifici di valutazione** dell'attività connessa alla funzione di *compliance* in relazione ai divieti di cui al provvedimento in esame.

L'**articolo 6** introduce **sanzioni amministrative a carico degli intermediari abilitati e dei loro amministratori** che non osservano i divieti previsti dall'articolo 1.

Il complesso delle attività vietate in tale disposizione (v. *sopra*), che non attengono al mero finanziamento, ma comprendono anche la ricerca tecnologica, la produzione e commercializzazione, dunque, è corredato da una sanzione amministrativa **solo quando la violazione è commessa da intermediari abilitati**. Peraltro, le attività non riconducibili al finanziamento paiono difficilmente imputabili agli intermediari finanziari che però sono i soli destinatari delle sanzioni.

Analiticamente, il **comma 1 sanziona gli intermediari abilitati** che violano i divieti di cui all'art. 1 prevedendo l'applicazione della **sanzione amministrativa pecuniaria da 150.000 a 1.500.000 euro** "per i casi di cui" all'[articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2001](#) sulla **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche** per i reati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio.

Il richiamato articolo 5 individua le condizioni in base alle quali ad una persona giuridica può essere imputata una sanzione amministrativa derivante da reato. Si tratta di due distinte ipotesi:

- il reato è stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, anche di una unità organizzativa, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente;
- il reato è stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei suddetti soggetti.

Se tali soggetti hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi, viene invece esclusa la responsabilità dell'ente.

Stante il tenore letterale del rinvio, sembra potersi desumere che l'applicazione delle sanzioni pecuniarie nei confronti della società sia condizionata al verificarsi di determinati eventi e, in particolare, ove la violazione del divieto di finanziamento sia compiuta:

- dai soggetti che rivestono funzioni apicali e da parte dei loro sottoposti, secondo quanto previsto al richiamato articolo 5;
- nell'interesse o a vantaggio dell'intermediario, potendosi quindi escludere la responsabilità ove le medesime persone fisiche abbiano agito esclusivamente nell'interesse proprio o di terzi.

Il **comma 2 sanziona invece**, sempre per la violazione dei divieti di cui all'art. 1, **le persone fisiche** che svolgono funzioni di amministrazione e di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo. A loro si applica la **sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 250.000 euro, salvo che il fatto costituisca reato**.

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'[art. 7 della legge n. 95 del 2011](#) è prevista la pena della reclusione per chiunque «**assiste anche finanziariamente**» colui che sviluppa, produce, acquisisce in qualsiasi modo, stocca, conserva o trasferisce, direttamente o indirettamente, **munizioni a grappolo** o parti di esse; la sanzione penale sarà applicabile ovviamente alle sole persone fisiche responsabili del reato (*societas delinquere non potest*). **In assenza di una analoga disposizione** nella legge n. 374 del 1997 **sulle mine antipersona**, il finanziamento di tali attività - ora qualificato come illecito dall'art. 1, comma 1, della p.d.l., **resta sprovvisto di sanzione** (tanto penale quanto amministrativa) **per tutti coloro che non sono**

intermediari finanziari.

La **clausola di salvaguardia penale**, che introduce una **novità** rispetto al testo approvato nella scorsa legislatura, intende **dare riscontro alle criticità rilevate dal messaggio motivato del Capo dello Stato**. Il Presidente della Repubblica, infatti, motivando la mancata promulgazione del provvedimento, evidenziava la mancanza di una **clausola di salvaguardia penale**, che avrebbe implicato «in ragione del principio di specialità dell'illecito amministrativo posto dall'articolo 9 della legge n. 689 del 1981, l'effetto di privare di rilievo penale le condotte dolose di finanziamento poste in essere da soggetti qualificati, che risulterebbero sanzionabili solo in via amministrativa», sostanzialmente depenalizzando una condotta attualmente punita con la reclusione da 3 a 12 anni e con la multa da 258.228 a 516.456 euro quando il finanziamento riguardi imprese che producono munizioni a grappolo ([art. 7 della legge n. 95 del 2011](#)).

Il **quadro sanzionatorio** risultante dalla proposta di legge è dunque il seguente:

- il finanziamento di imprese produttrici di **munizioni a grappolo** (o cluster) è **sempre, chiunque lo effettui, sanzionato penalmente** (ex art. 7, legge n. 95/2011), ed è corredato di **sanzione amministrativa quando l'illecito è commesso dagli intermediari abilitati** (ex art. 6, pdl);
- il finanziamento di imprese produttrici di **mine antipersona** non è **mai sanzionato penalmente**, ma costituisce **illecito amministrativo** quando il fatto è **commesso dai soli intermediari finanziari abilitati** (ex art. 6, pdl).

Si segnala quindi che al finanziamento di imprese che producono mine antipersona, da una parte, e al finanziamento di imprese che producono munizioni a grappolo, dall'altra parte, si viene ad applicare un quadro sanzionatorio penale diversificato.

In proposito si ricorda altresì che l'articolo 9 della Convenzione di Ottawa (Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione) dispone "Ciascuna Parte adotterà tutte le misure giuridiche, amministrative e di altro tipo appropriate, incluso l'imposizione di sanzioni penali, per prevenire e sopprimere qualsiasi attività vietata ad una Parte secondo la presente Convenzione intrapresa da persone o sul territorio nell'ambito della propria giurisdizione o controllo" e l'articolo 9 della Convenzione di Oslo (Convenzione sulle munizioni a grappolo) dispone "Ciascuno Stato Parte adotta tutte le misure legislative, amministrative e di altra natura necessarie ai fini dell'attuazione della presente Convenzione, compresa l'imposizione di sanzioni penali per prevenire e reprimere qualsiasi attività vietata a uno Stato Parte ai sensi della presente Convenzione, che verrebbe svolta da individui, o su un territorio, posti sotto la sua giurisdizione o il suo controllo".

Infine, il **comma 3** dell'articolo 6 associa all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie (sia nei confronti delle persone fisiche che delle persone giuridiche, in mancanza di specificazione) anche **conseguenze di tipo interdittivo**: è disposta infatti la perdita temporanea, per una durata non inferiore a due mesi e non superiore a tre anni, dei requisiti di onorabilità per i rappresentanti legali dei soggetti abilitati, delle società di gestione del mercato, nonché per i revisori e i promotori finanziari e, per i rappresentanti legali di società quotate, l'incapacità temporanea ad assumere incarichi di amministrazione, direzione e controllo nell'ambito di società quotate e di società appartenenti al medesimo gruppo di società quotate.

L'**articolo 7**, in deroga alle disposizioni sulla legge in generale, dispone che il **provvedimento** in esame entri **in vigore il giorno successivo** a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento è riconducibile alla materia «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziaria», di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Si ricorda che nella precedente Legislatura l'analoga iniziativa legislativa giunta all'approvazione definitiva da parte delle Camere era stata poi rinviata alle Camere dal Presidente della Repubblica (XVII leg. [Doc. I, n. 2](#)), in quanto priva della cd. "clausola di salvaguardia penale" (cioè la specificazione che una sanzione amministrativa si applica "salvo che il fatto costituisca reato") per le condotte dolose di finanziamento poste in essere da soggetti qualificati (soggetti che occupano posizioni apicali all'interno degli enti intermediari abilitati), e perciò determinando, per la medesima condotta di finanziamento, due regimi punitivi diversi – l'uno penale, già previsto dall'[articolo 7 della legge n. 374 del 1997](#), l'altro amministrativo, da parte dell'articolo 6 della proposta di legge approvata – in ragione soltanto dell'incarico ricoperto dal soggetto agente nell'ambito di un intermediario abilitato o della natura del fruitore (società e non imprenditore individuale). In ragione degli "evidenti profili di illegittimità costituzionale" - in relazione al rispetto dell'[articolo 3 della Costituzione](#) - derivanti da tale disparità di trattamento, si chiedeva alle Camere un intervento in grado di assicurare la rilevanza penale delle condotte di assistenza finanziaria, da chiunque realizzate, alle attività proibite dalla proposta di legge. Inoltre, il messaggio di rinvio individuava profili di illegittimità nel fatto

che, a seguito dell'adesione dell'Italia alla Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo (adesione ratificata con la [legge n. 106 del 1999](#)), costituisce un obbligo internazionale per l'Italia l'impegno a vietare di assistere e incoraggiare in qualsiasi modo le attività proibite dalla Convenzione. Conseguentemente, l'indebolimento del regime sanzionatorio con la previsione della sola sanzione amministrativa costituiva una lesione dell'[articolo 117, primo comma, della Costituzione](#) che prevede l'obbligo di esercitare la potestà legislativa "nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (in proposito il messaggio richiamava le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale che hanno chiarito che l'[articolo 117 della Costituzione](#) è idoneo ad attribuire una posizione particolare nel sistema delle fonti alle norme internazionali quali norme interposte in un eventuale giudizio di costituzionalità, sicché le leggi che contrastino con Trattati internazionali che hanno già avuto esecuzione nell'ordinamento interno sono viziate per incostituzionalità).

Pareri resi dalle Commissioni in sede consultiva

La proposta in esame è stata sottoposta al parere delle Commissioni I Affari Costituzionali, II Giustizia (per le disposizioni in materia di sanzioni), III Affari Esteri V Bilancio e Tesoro, VIII Ambiente, X Attività produttive, XI Lavoro e XIV Politiche UE.

In particolare, la **I Commissione Affari costituzionali** in data 28 ottobre 2020 ha reso [parere favorevole](#) con una condizione e due osservazioni.

La **condizione** posta dalla I Commissione è che la Commissione di merito coordini il contenuto del comma 1 dell'articolo 1, che sembra introdurre un divieto di finanziamento per "chiunque", nello spirito delle Convenzioni internazionali in materia, con il contenuto del comma 4 del medesimo articolo, che sembra limitare tali divieti agli intermediari finanziari e a fondazioni e fondi pensione. La I Commissione ha altresì formulato **due osservazioni**, invitando la Commissione di merito a valutare l'opportunità di modificare le disposizioni in materia di sanzioni di cui all'articolo 6, nel senso di uniformare, nello spirito delle Convenzioni internazionali in materia, il quadro sanzionatorio penale applicabile al finanziamento di imprese che producono mine antipersona, da una parte, con quello applicabile al finanziamento di imprese che producono munizioni a grappolo, dall'altra. Inoltre, ha esortato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di modificare il comma 1 dell'articolo 1, nella parte in cui replica in parte divieti già vigenti.

La **II Commissione Giustizia** ha reso [parere favorevole](#) in data 11 novembre 2020, con le seguenti **condizioni**:

- prevedere una novella all'[articolo 7 della legge n. 374 del 1997](#), che inserisca il finanziamento di attività aventi ad oggetto mine antipersona quale ulteriore condotta della fattispecie penale ivi prevista;
- sopprimere il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 1, prevedendo al contempo una novella all'[articolo 7 della legge n. 95 del 2011](#), volta a inserire l'attività di ricerca tecnologica avente ad oggetto le munizioni a grappolo tra le condotte già punite penalmente dal medesimo articolo; conseguentemente, prevedere, altresì, una modifica dell'[articolo 7 della legge n. 374 del 1997](#), volta a prevedere tra le condotte ivi punite penalmente anche l'attività di ricerca tecnologica avente ad oggetto mine antipersona;
- modificare i commi 1 e 2 dell'articolo 6 prevedendo le sanzioni amministrative pecuniarie ivi previste anche per le fondazioni che non abbiano natura bancaria, le quali violino il divieto di investire il proprio patrimonio nelle attività illecite aventi ad oggetto mine antipersona o munizioni a grappolo, previsto dal secondo periodo del comma 4;
- al primo periodo del comma 1 dell'articolo 1 inserire anche l'attività di ricerca tecnologica in materia di mine antipersona e munizioni a grappolo tra quelle svolte dalle società che non possono essere finanziate dagli intermediari abilitati.

La **III Commissione Esteri** ha espresso parere favorevole con una osservazione volta a chiedere un miglior coordinamento tra le disposizioni dell'articolo 1 e dell'articolo 4.

La **XIV Commissione Unione europea** ha espresso parere favorevole con un'osservazione che invitava la Commissione di merito a valutare l'opportunità di meglio coordinare il contenuto del comma 1 dell'articolo 1, che sembra introdurre un divieto totale di finanziamento e delle altre attività ivi citate valido «*erga omnes*» in coerenza con lo spirito delle Convenzioni internazionali citate in premessa, con il contenuto del comma 4 del medesimo articolo che sembra invece limitare tali divieti ai soli intermediari abilitati come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera a), nonché alle fondazioni e ai fondi pensione con riguardo al divieto di investire il proprio patrimonio nelle attività di cui al medesimo comma 1.

La **IV Commissione Difesa**, l'**VIII Commissione Ambiente**, la **X Commissione Attività produttive** e l'**XI Commissione Lavoro** hanno espresso un parere favorevole.

La **V Commissione Bilancio** esprimerà il proprio parere direttamente per l'Assemblea.

