



Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo

A.C. 4096

Dossier n° 264 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
28 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4096
Titolo:	Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	VI Finanze

Contenuto

La proposta di legge in esame intende **vietare il finanziamento** e il sostegno **alle imprese produttrici di mine anti-persona, munizioni e submunizioni cluster** da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario.

La proposta è stata già approvata in **sede legislativa dalla 6^a Commissione Finanze del Senato** e riprende sostanzialmente quanto già previsto dall'[A.C. 5407](#), presentato durante la XVI legislatura, approvato dalla sola Camera dei Deputati. Rispetto a tale proposta, il testo in esame reca alcune precisazioni e specificazioni in ordine, tra l'altro, alle Autorità di vigilanza ed all'apparato dei controlli. Le sanzioni amministrative pecuniarie comminate dal provvedimento in esame, pur essendo di analoga natura, presentano un ammontare più elevato.

In particolare, l'**articolo 1 vieta** totalmente il **finanziamento di società**, in qualsiasi forma giuridica costituite, aventi **sede in Italia o all'estero**, che – direttamente o avvalendosi di società controllate o collegate secondo i criteri del codice civile - svolgono attività di costruzione, impiego, stoccaggio, distribuzione, trasferimento o trasporto di **mine anti-persona, munizioni e submunizioni cluster**, di qualunque natura o composizione, o di parti di esse.

È altresì vietato **svolgere ricerca tecnologica, fabbricazione, vendita e cessione**, a qualsiasi titolo, esportazione, importazione e detenzione di **munizioni e submunizioni cluster**, di qualunque natura o composizione, o di parti di esse. Le società che svolgono tali attività (**comma 2**) non possono partecipare a bandi o programmi di finanziamento pubblico. Tali divieti valgono anche per tutti gli **intermediari abilitati** (come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera a)).

Inoltre si vieta alle **fondazioni** e ai **fondi pensione** di investire il proprio patrimonio nelle predette attività.

L'**articolo 2** reca le **definizioni rilevanti** ai fini dell'applicazione della disciplina in commento. In particolare, la **lettera a)** 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 sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine anti-persone e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997 e 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 a causa della presenza, prossimità o contatto di una persona e tale da incapacitare, ferire o uccidere una o più persone. Si precisa inoltre che le mine progettate per essere detonate dalla presenza, prossimità o contatto di un veicolo, invece che di una persona, e dotate di dispositivi di anti-manipolazione, non sono considerate mine anti-persone per il solo fatto di essere così congegnate.

Il comma 1 dell'art. 2 della **Convenzione di Ottawa** definisce la mina anti-persone come una mina progettata per essere fatta esplodere quando si trova in presenza, prossimità, o contatto di una persona, e la cui esplosione è suscettibile di ferire o uccidere una o più persone. incapacitare, ferire o uccidere una o più persone

D'altra parte vengono **escluse** dalla definizione di mine antipersone 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 predetta **Convenzione sul divieto di impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine anti-persone e sulla loro distruzione**, è stata firmata da 127 paesi nel dicembre 1997 a conclusione del processo negoziale denominato 'processo di Ottawa'.

La Convenzione di Ottawa pone divieti più radicali di quelli previsti da precedenti strumenti internazionali – quali il II Protocollo rivisto alla Convenzione del 1980 contro le armi ad effetto indiscriminato -, impegnando le Parti (art. 1) a non usare, sviluppare, produrre, acquisire, accumulare riserve, conservare o trasferire mine anti-persone; né ad aiutare, incoraggiare o indurre chiunque ad impegnarsi nelle suddette attività. Le Parti si impegnano altresì a distruggere le scorte di mine che, ai sensi dei successivi articoli 3 e 4 della stessa Convenzione, si trovino nella loro proprietà o possesso o sotto la loro giurisdizione o controllo, entro 4 anni dall'entrata in vigore della Convenzione. Viene peraltro autorizzata la conservazione ed il trasferimento di un certo numero di mine anti-persone per lo sviluppo di tecniche e l'addestramento per la bonifica e la distruzione. Tale quantità non può comunque superare il numero minimo assolutamente necessario per gli scopi sopra citati.

Inoltre, all'articolo 2, comma 1, viene definito l'ambito di applicazione dei divieti, che si estende a tutte le mine anti-persone, comprese quelle 'intelligenti', consentite invece dal II Protocollo rivisto. Peraltro, la stessa norma esclude esplicitamente dalla definizione di mine anti-persone le mine anticarro dotate di meccanismi antimaneggiamento (anti-handling devices), - che invece erano già ricomprese nella definizione della disciplina italiana, contenuta nella [legge n. 374 del 1997](#).

È quindi prevista, all'articolo 5, la distruzione entro dieci anni delle mine nelle aree minate che rientrino nella giurisdizione o controllo di ciascuna Parte, salvo richieste motivate di estensione.

Con l'articolo 6 viene delineato il principio della cooperazione ed assistenza internazionale, attraverso scambi di attrezzature, materiali ed informazioni tecnologiche, ed attraverso il sostegno ai programmi di riabilitazione e reintegrazione delle vittime e ai programmi di sminamento. Il secondo comma prevede che le Parti non impongano restrizioni circa le attrezzature per la rimozione delle mine e le informazioni tecnologiche connesse a scopi umanitari.

L'articolo 7 tratta delle misure di trasparenza, che si sostanziano in una relazione annuale al Segretario generale dell'ONU sullo stato di attuazione della Convenzione intrapreso in ciascun paese.

L'articolo 8, dopo aver stabilito il principio della consultazione e cooperazione tra le Parti in merito all'attuazione della Convenzione, delinea le procedure da seguire nel caso in cui uno o più Stati Parte richiedano chiarimenti sul rispetto della Convenzione da parte di un altro Stato. Tali procedure possono giungere fino all'invio di una missione d'inchiesta nello Stato che non fornisca sufficienti chiarimenti.

L'articolo 9 reca l'obbligo, per gli Stati Parte, di adottare misure nazionali, che comprendano sanzioni penali, finalizzate a prevenire e reprimere le attività proibite dalla Convenzione. Questa norma era già stata attuata dall'Italia con la [legge n. 374 del 1997](#) che, oltre a porre divieti che superano anche quelli previsti dalla Convenzione, prevede aspre sanzioni penali per i trasgressori.

L'articolo 10 tratta della risoluzione dei contenziosi; mentre l'articolo 11 istituisce e disciplina la Assemblea degli Stati membri. E' altresì prevista, all'articolo 12, una Conferenza di revisione della Convenzione, da riunire cinque anni dopo l'entrata in vigore, e successivamente ogni cinque anni.

Le procedure di modifica della Convenzione sono definite dall'articolo 13; e l'articolo 14 prevede che i costi delle Assemblee e delle Conferenze siano ripartiti tra gli Stati Parte in base alla scala dei contributi alle Nazioni Unite, opportunamente adeguata. Gli articoli da 15 a 22 contengono le rituali clausole finali.

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 sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, fatta a Dublino il 30 maggio 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.

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. Di seguito, vengono chiarite le altre espressioni utilizzate nella Convenzione. Tra queste, quella di "bombette esplosive" alle quali, in base all'art. 1, si applicano i divieti di produzione, conservazione, trasferimento, ecc..

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.

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 anticiclaggio ([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'**Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF)** è stata istituita presso la Banca d'Italia dal richiamato [d.lgs. n. 231/2007](#), in conformità a regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

La UIF, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione. La normativa stabilisce, a vantaggio della UIF, obblighi di informazione in capo alle autorità di vigilanza, alle amministrazioni e agli ordini professionali. L'Unità e gli organi investigativi e giudiziari collaborano ai fini dell'individuazione e dell'analisi di operazioni finanziarie anomale. L'Unità partecipa alla rete mondiale delle FIU per scambi informativi essenziali a fronteggiare la dimensione transnazionale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Per completezza si ricorda in questa sede che è all'esame delle competenti Commissioni parlamentari l'[Atto del Governo n. 389](#), che reca lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. Lo schema, nel recepire la predetta normativa UE, sostanzialmente riscrive il [D.Lgs. n. 231 del 2007](#). Tratto fondamentale della riforma è l'ampliamento del **principio dell'approccio basato sul rischio** (*risk based approach*), diretto ad identificare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento al terrorismo insiti nell'esercizio

delle attività, finanziarie e professionali, svolte dai destinatari della normativa. Il legislatore europeo vincola gli Stati membri ad assumere **misure per mitigare il rischio** di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni paese e a tenere aggiornata la valutazione del rischio. In particolare, agli Stati membri è affidata la **valutazione dei rischi** a livello nazionale e la definizione di adeguate politiche di mitigazione. A loro volta, i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono chiamati a valutare i rischi cui sono esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle proprie caratteristiche. Nelle situazioni a più elevato rischio trovano applicazione **misure rafforzate di adeguata verifica della clientela**.

In sostanza, l'applicazione dell'approccio basato sul rischio informa con maggiore chiarezza gli assetti nazionali, l'azione delle autorità competenti e quella dei soggetti obbligati, e rende necessario, in seno allo Stato membro, lo svolgimento di un esercizio di valutazione delle normative, delle strutture e delle istituzioni di contrasto al riciclaggio, aggiornato su base periodica.

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** disciplina le **sanzioni** comminate agli intermediari abilitati che non osservano il divieto di finanziamento delle società operanti nel settore delle mine e delle munizioni. In particolare, ai sensi del comma 1, gli intermediari abilitati che violano il divieto di finanziamento sono puniti con la **sanzione amministrativa pecuniaria** da **150.000 a 1.500.000 euro**, ove ne ricorrano le condizioni secondo quanto previsto dall'[articolo 5 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231](#) sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Si rammenta che il richiamato articolo 5 individua le condizioni in base alle quali ad una persona giuridica può essere attribuita la responsabilità amministrativa da reato; l'attribuzione di tale responsabilità si ha infatti per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio da parte di persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso, ovvero da parte di persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei richiamati soggetti. Se tali soggetti hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi, viene 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 del d. lgs. 231 del 2001;
- 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.

Per quanto riguarda invece le **persone fisiche** che svolgono funzioni di amministrazione e di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo (ai sensi del **comma 2**) la sanzione è conseguente alla violazione del divieto di finanziare società operanti nel settore delle mine e delle munizioni. In tal caso, la sanzione **amministrativa pecuniaria** va da **50.000 a 250.000 euro**.

Inoltre, il **comma 3** dell'articolo 6 ancora all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie (sia nei confronti delle persone fisiche che di quelle giuridiche, in mancanza di specificazione) anche conseguenze di tipo interdittivo: è disposta 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 finanziari**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost..

cost264	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze