

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. I, n. 2

Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica

A NORMA DELL'ARTICOLO 74 DELLA COSTITUZIONE

Trasmesso alla Presidenza il 27 ottobre 2017

SUL

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori AMATI, BERTUZZI, CANTINI, CHITI, CIRINNÀ,
CUCCA, D'ADDA, FEDELI, Rita GHEDINI, GRANAIOLO, LAI, PAGLIARI,
PEZZOPANE e PIGNEDOLI**

(V. Stampato Senato n. 57)

*approvato dalla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro)
del Senato della Repubblica il 6 ottobre 2016*

(V. Stampato Camera n. 4096)

e dalla Camera dei deputati il 3 ottobre 2017

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

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Roma, 27 ottobre 2017

Onorevoli Parlamentari,

mi è stata sottoposta, per la promulgazione, la legge recante «Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo».

Il provvedimento (che si compone di sette articoli) è stato approvato dalla 6ª Commissione permanente del Senato in sede deliberante il 6 ottobre 2016 e, in via definitiva, dalla Camera dei deputati il 3 ottobre 2017. Con esso, si introduce, all'articolo 1, per gli intermediari abilitati (come definiti dall'articolo 2), il divieto totale al finanziamento di società, le quali, in Italia o all'estero, direttamente o tramite società controllate o collegate, svolgano attività in qualsiasi modo connesse alla produzione ovvero alla distribuzione o commercializzazione di mine antipersona, munizioni e submunizioni *cluster*.

La legge contiene aspetti innovativi, che risultano indubbiamente positivi giacché potenziano le misure di contrasto alla produzione di tali pericolosi e insidiosi ordigni bellici, prevedendo, tra l'altro, la responsabilità amministrativa a carico degli enti. Al contempo, deve rilevarsi la presenza al suo interno di una disposizione che risulta in evidente contraddizione con le dichiarate finalità dell'intervento normativo e che appare connotata da rilevanti profili di criticità.

Mi riferisco all'articolo 6, rubricato «Sanzioni», che al comma 2 priva di rilevanza penale le operazioni di finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona e di bombe a grappolo, se effettuate da soggetti che rivestono posizioni apicali all'interno degli enti intermediari abilitati.

In tale comma, è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria da 50.000 a 250.000 euro per le persone fisiche che rivestono ruoli di amministrazione o di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo, nel caso di violazione del divieto di finanziare società operanti nel settore delle mine antipersona e delle munizioni a grappolo.

La materia oggetto della citata disposizione è già regolata, in via generale, da norme penali contenute nella legge n. 374 del 1997 e nella legge n. 95 del 2011. Quest'ultima prevede la messa al bando delle *munizioni a grappolo* e ratifica e dà esecuzione alla Convenzione di Oslo (fatta a Dublino il 30 maggio 2008), incriminando all'articolo 7 l'assistenza finanziaria in favore di chiunque impiega, sviluppa, produce, acquisisce in qualsiasi modo, stocca, conserva o trasferisce, direttamente o indirettamente, munizioni a grappolo o parti di esse e sanzionando tali comporta-

menti con la reclusione da tre a dodici anni e la multa da euro 258.228 a euro 516.456. La condotta di «assistenza finanziaria» (contemplata tra quelle vietate dall'articolo 1 della Convenzione di Oslo) è quindi perfettamente sovrapponibile a quella proibita dall'articolo 1 della legge in esame, per la quale viene prevista soltanto la sanzione amministrativa dall'articolo 6, comma 2, se realizzata dai soggetti qualificati sopra indicati.

Per ciò che riguarda le *mine antipersona*, l'articolo 7 della legge n. 374 del 1997 sanziona, con le medesime pene, chiunque usa, vende, cede a qualsiasi titolo, esporta, importa, detiene le stesse mine antipersona o parti di esse, ovvero ne utilizza o cede, direttamente o indirettamente, diritti di brevetto o tecnologie per la fabbricazione, in Italia o all'estero. Tale disciplina è espressamente fatta salva dall'articolo 9 della legge n. 106 del 1999 che ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata a Ottawa il 3 dicembre 1997. Il finanziamento concesso per le attività vietate dal suddetto articolo 7 integra uno dei comportamenti contemplati dall'articolo 1, comma 1, della Convenzione di Ottawa, che impegna in modo esplicito gli Stati a vietare, tra l'altro, di «assistere, incoraggiare o indurre, in qualsiasi modo, chiunque ad intraprendere» le attività proibite dalla stessa Convenzione.

Le due previsioni incriminatrici sono il frutto dell'attuazione di obblighi internazionali contenuti nelle Convenzioni, ratificate dall'Italia, le quali esplicitamente richiedono, entrambe all'articolo 9, l'imposizione di sanzioni penali per prevenire e reprimere qualsiasi attività vietata dalle stesse.

Pertanto, il loro nucleo normativo non può venire modificato senza che ne risulti leso direttamente il principio tutelato dall'articolo 117 della Costituzione, il quale prevede l'obbligo di esercitare la potestà legislativa «nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La Corte Costituzionale sin dalle sentenze numeri 348 e 349 del 2007 ha 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.

Da ciò deriva una forza delle leggi di esecuzione dei menzionati Trattati tale da escludere che le condotte di assistenza finanziaria alle attività proibite possano rimanere prive di sanzione penale e ciò al fine di assicurare che la violazione del divieto sia efficacemente contrastata.

Sul descritto quadro normativo interviene la disciplina contenuta nell'articolo 6, comma 2, della legge in esame il quale non contempla la «clausola di salvaguardia penale» (*salvo che il fatto costituisca reato*). Ciò produrrebbe, in virtù del principio di specialità dell'illecito amministrativo dettato dall'articolo 9 della legge n. 689 del 1981, l'effetto di privare di rilievo penale le condotte dolose di finanziamento, poste in essere

dai soggetti qualificati, che risulterebbero sanzionate solo in via amministrativa, in contrasto con gli obblighi internazionali. Tale effetto riguarderebbe non soltanto le future condotte di violazione del divieto di finanziamento, ma anche quelle commesse prima dell'entrata in vigore della presente legge, rispetto alle quali, mancando una disciplina transitoria, non sarebbero applicabili neppure gli illeciti amministrativi (Cassazione penale, sezioni unite, sentenza n. 25457 del 2012).

Sotto diverso, ma connesso aspetto, debbo ancora segnalare che il venir in essere, per la medesima condotta di finanziamento, di 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), pone profili di dubbia compatibilità costituzionale in relazione all'articolo 3 della Costituzione. Infatti, le persone fisiche che esercitano funzioni di amministrazione e di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo, beneficerebbero, per effetto della disciplina contenuta nell'articolo 6, comma 2, di un regime sanzionatorio solo amministrativo. Viceversa, tutti gli altri soggetti che prestino assistenza finanziaria al di fuori del circuito degli intermediari abilitati (quindi in ragione dell'assenza di un atto amministrativo di autorizzazione) resterebbero soggetti alle sanzioni penali sopra illustrate.

Per i motivi innanzi esposti, l'articolo 6, comma 2, del provvedimento presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale. Questi possono essere superati soltanto attraverso un intervento limitato ma necessario, che assicuri la rilevanza penale delle condotte di assistenza finanziaria, da chiunque realizzate, alle attività proibite dall'articolo 1; rilevanza che, per converso, verrebbe irrimediabilmente meno con l'entrata in vigore della legge.

Pertanto, chiedo alle Camere – a norma dell'articolo 74, primo comma, della Costituzione – una nuova deliberazione in ordine alla legge approvata il 3 ottobre 2017.

SERGIO MATTARELLA

GENTILONI SILVERI, *Presidente del Consiglio dei ministri*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA
E DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge introduce il divieto totale al finanziamento di società in qualsiasi forma giuridica costituite, aventi sede in Italia o all'estero, che, direttamente o tramite società controllate o collegate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, svolgano attività di costruzione, produzione, sviluppo, assemblaggio, riparazione, conservazione, impiego, utilizzo, immagazzinaggio, stoccaggio, detenzione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, trasferimento o trasporto delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni *cluster*, di qualunque natura o composizione, o di parti di esse. È altresì fatto divieto di 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.

2. Alle società di cui al comma 1 è preclusa la partecipazione ad ogni bando o programma di finanziamento pubblico.

3. I divieti di cui al comma 1 valgono per tutti gli intermediari abilitati come definiti dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*). È altresì fatto divieto alle fondazioni e ai fondi pensione di investire il proprio patrimonio nelle attività di cui al comma 1.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) «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 di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, 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;

b) «finanziamento»: ogni forma di supporto finanziario effettuato anche attraverso società controllate, aventi sede in Italia o all'estero, tra cui, a titolo esemplificativo e non esaustivo, 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 di cui al presente articolo;

c) «mina antipersona»: ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2, della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata a Ottawa il 3 dicembre 1997, di cui alla legge 26 marzo 1999, n. 106, una mina progettata 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. 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 antipersona per il solo fatto di essere così consegnate;

d) «mina»: 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;

e) «munizioni e submunizioni *cluster*»: 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, 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;

f) «organismi di vigilanza»: 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 di cui alla lettera *a)*.

Art. 3.

(Compiti degli organismi di vigilanza)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli organismi di vigilanza emanano, di concerto tra loro, apposite istruzioni per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato degli intermediari abilitati onde contrastare il finanziamento della produzione, utilizzo, assemblaggio, riparazione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, stoccaggio, detenzione o trasporto delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni *cluster* e di loro singoli componenti. Nello stesso termine, i medesimi organismi di vigilanza provvedono a redigere e pubblicare l'elenco

delle società di cui all'articolo 1, comma 1, e ad indicare l'ufficio responsabile della pubblicazione annuale del medesimo elenco.

2. Nell'ambito dei compiti riguardanti l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), istituita presso la Banca d'Italia dal 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.

Art. 4.

(Compiti degli intermediari)

1. Entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'elenco di cui all'articolo 3, comma 1, gli intermediari finanziari provvedono ad escludere dai prodotti offerti ogni componente che costituisca supporto finanziario alle società incluse nel predetto elenco.

Art. 5.

(Verifiche)

1. Al fine di verificare il rispetto dei divieti di cui all'articolo 1, la Banca d'Italia può richiedere dati, notizie, atti e documenti agli intermediari abilitati di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, e, se necessario, può effettuare verifiche presso la sede degli stessi.

2. Gli organismi di vigilanza provvedono, 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 alla presente legge.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. Gli intermediari abilitati i quali non osservino i divieti di cui all'articolo 1 sono pu-

niti con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 150.000 a euro 1.500.000, per i casi di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

2. I soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione degli intermediari abilitati o che, per loro conto, svolgono funzioni di controllo, i quali non osservino i divieti di cui all'articolo 1, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 250.000.

3. L'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo comporta 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 abili-

tati, 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.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

