



LUIGI ZUCCARI\*

## IL RINVIO PRESIDENZIALE DELLA LEGGE AMATI: ISTRUZIONI PER L'USO NELLA PROSPETTIVA DEL COMPLETO ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO ITALIANO AGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Gli obblighi internazionali in materia di assistenza e finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona, munizioni e submunizioni *cluster*. – 3. La legislazione italiana in materia mine antipersona. – 4. La legislazione italiana in materia munizioni e submunizioni *cluster*. – 5. Il contenuto della legge recante “Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo”. – 6. Il rinvio alle Camere e i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Capo dello Stato. – 7. Conclusioni.

### 1. *Note introduttive*

Il 27 ottobre 2017 il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rinviato alle Camere la legge avente ad oggetto “Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona<sup>1</sup>, di munizioni e submunizioni a grappolo<sup>2</sup>”. La legge, che per esigenze di brevità chiameremo “legge Amati” in ragione del suo primo firmatario, mira ad istituire un regime sanzionatorio per banche, compagnie assicurative e più in generale intermediari finanziari, che sostengono economicamente le aziende produttrici degli ordigni

\* Dottorando di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Nel corso di questo contributo con le locuzioni “mine antipersona” e “mine antiuomo” ci si riferirà alla tipologia degli ordigni vietati dalla “Convenzione di Ottawa per la Messa al Bando dell'uso, lo Stoccaggio, la Produzione ed il Trasferimento di Mine Anti-Persona, e per la loro Distruzione” (di seguito semplicemente “Convenzione di Ottawa”) ossia alle mine progettate “in modo tale da esplodere a causa della presenza, prossimità o contatto di una persona e tali da incapacitare, ferire o uccidere una o più persone” (art. 2 della Convenzione di Ottawa).

<sup>2</sup> Con i termini “munizioni e submunizioni *cluster*”, “munizioni *cluster*”, o più semplicemente “munizioni a grappolo”, utilizzati senza alcuna distinzione, ci si riferirà alla tipologia di munizioni vietate dalla “Convenzione di Oslo sulle munizioni a grappolo”, (in seguito semplicemente “Convenzione di Oslo”). Tale Convenzione definisce le “munizioni a grappolo” come “*a conventional munition that is designed to disperse or release explosive submunitions each weighing less than 20 kilograms, and includes those explosive submunitions*”. Le “submunizioni a grappolo” sono invece definite come “*a conventional munition that in order to perform its task is dispersed or released by a cluster munition and is designed to function by detonating an explosive charge prior to, on or after impact*” (art. 2 della Convenzione di Oslo).

vietati<sup>3</sup> dalla Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo<sup>4</sup> e dalla Convenzione di Ottawa sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione<sup>5</sup>.

La mancata promulgazione della legge Amati assume un certo rilievo sia sotto il profilo del diritto interno, sia sotto il profilo del diritto internazionale. Per quanto attiene al diritto interno, è utile rammentare che il Presidente Mattarella, nell'esercizio del potere di rinvio conferitogli dall'art. 74 della Costituzione, ha evidenziato importanti elementi di contrasto tra la normativa in questione e il dettato costituzionale. Qui ci limitiamo a far notare che tali elementi di contrasto, che saranno discussi più dettagliatamente nel seguito di questo contributo, sono stati ravvisati dal Colle sia rispetto all'art. 3 della Costituzione sia con riferimento all'art. 117 della stessa. Da una prospettiva più strettamente internazionalistica, invece, è sufficiente far notare che la legge Amati assume rilevanza in quanto costituisce il tentativo più recente dell'ordinamento italiano di uniformarsi alla normativa internazionale e di completare un percorso di adattamento iniziato alla fine degli anni '90.

Obiettivo di tale contributo sarà da un lato vagliare la conformità della disciplina nazionale rispetto al dettato delle Convenzioni di Ottawa e di Oslo, dall'altro proporre degli approfondimenti giuridici sul tema specifico del finanziamento alle imprese produttrici degli ordigni vietati. In vista di tale duplice obiettivo, nella prima parte dello studio si procederà ad illustrare la cornice giuridica internazionale di riferimento e ad individuare gli obblighi e i limiti imposti agli Stati in tema di messa al bando di mine e munizioni a grappolo. In questa prospettiva, si analizzeranno in particolare le disposizioni normative contenute nelle due Convenzioni, riservando un'attenzione speciale a quelle norme che disciplinano specificamente il tema dell'assistenza e del finanziamento alle imprese produttrici degli ordigni vietati. Nella seconda parte dell'articolo si proporrà, invece, un'analisi della legislazione italiana concernente le mine antiuomo e le munizioni a grappolo. Tale analisi sarà finalizzata ad evidenziare tanto gli aspetti innovativi quanto la criticità di una produzione legislativa che spesso si presenta lacunosa. In questa parte del contributo si presterà particolare attenzione a quei vuoti normativi che impediscono la piena conformità dell'ordinamento interno rispetto a quello internazionale, collocando l'Italia in una posizione di parziale inadempienza rispetto agli obblighi assunti. Nella terza parte del contributo si procederà ad illustrare il contenuto della legge Amati che, come è stato anticipato, rappresenta il più recente intervento legislativo in materia di mine antiuomo e munizioni cluster. In tal senso, saranno evidenziati i punti di forza e i limiti della legge che, nonostante le puntualizzazioni della Presidenza della Repubblica, rischia di non sanare quegli aspetti di inadempienza della normativa interna rispetto al diritto internazionale. In questa sede si offrirà altresì un'analisi critica della richiesta di riesame inoltrata dal Capo dello Stato alle Camere che, secondo il parere di chi scrive, presenta alcuni aspetti discutibili che meritano un approfondimento.

---

<sup>3</sup> Per "ordigni vietati" si intendono sia le mine antiuomo sia le munizioni e submunizioni cluster.

<sup>4</sup> La Convenzione di Oslo, adottata a Dublino il 30 maggio 2008 ed entrata in vigore il 1° agosto 2010, rappresenta il riferimento giuridico internazionale per la messa al bando delle munizioni e submunizioni cluster. Ad oggi, la Convenzione conta 102 Stati parti tra cui pesa l'assenza di USA, Russia e Cina che rappresentano i primi 3 produttori mondiali di armi e materiali di armamento.

<sup>5</sup> La Convenzione di Ottawa, adottata il 18 settembre 1997 ed entrata in vigore il 1° marzo 1999, è lo strumento internazionale che disciplina la messa al bando delle mine antipersona. La Convenzione oggi conta 164 Stati Parti, tra cui si segnala ancora l'assenza di USA, Russia e Cina.

Nelle riflessioni conclusive si procederà a riassumere i risultati raggiunti e si proporranno misure correttive utili ad indirizzare l'attività parlamentare in vista di un riesame della legge e di un completo adeguamento della normativa interna alla disciplina internazionale.

2. *Gli obblighi internazionali in materia di assistenza e finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona, munizioni e submunizioni cluster.*

Nel proporre un'analisi della normativa internazionale è utile rammentare che i temi delle mine antipersona e quello delle munizioni a grappolo sono disciplinati da due strumenti giuridici distinti: la Convenzione di Ottawa e la Convenzione di Oslo. L'analisi giuridica delle due Convenzioni sarà limitata essenzialmente a quelle disposizioni che sono utili per l'economia del contributo<sup>6</sup> e che sono determinanti al fine di verificare la conformità della legislazione italiana rispetto agli standard internazionali previsti in materia.

Le due Convenzioni, pur avendo ad oggetto la messa al bando di ordigni geneticamente diversi, presentano una struttura decisamente simile sia nella forma che nel contenuto. Tale circostanza ci consente di affrontare in parallelo l'analisi dei due strumenti giuridici.

Iniziando l'esame delle Convenzioni, si nota che entrambe esordiscono con un preambolo in cui gli Stati si dichiarano determinati ad interrompere la sofferenza provocata dagli ordigni vietati, nonché desiderosi di garantire assistenza medica alle vittime di queste armi micidiali. Sempre nel preambolo troviamo una puntuale rassegna della normativa internazionale che ha ispirato l'adozione delle Convenzioni. In questa prospettiva, assume rilevanza particolare sia il richiamo ai principi di diritto internazionale umanitario (principio di discriminazione, principio di necessità e principio di proporzionalità) sia il riferimento all'obbligo per le parti coinvolte nel conflitto di utilizzare armi e metodi di guerra che si conformino a tali principi.

Interessante notare come la parte dispositiva delle Convenzioni si apra con l'enunciazione degli obblighi previsti a carico degli Stati che, nei due testi, sono identici. Così, l'art. 1 delle Convenzioni stabilisce che gli Stati si impegnano in ogni circostanza:

- 1) a non usare gli ordigni vietati;
- 2) a non sviluppare, produrre, o in altro modo acquisire, tenere in stock, detenere o trasferire ad alcuno, direttamente o indirettamente, tali ordigni;
- 3) a non assistere, incoraggiare o indurre nessuno, in alcun modo, ad intraprendere le attività proibite ad uno Stato Parte.

L'unica eccezione prevista agli obblighi enunciati dall'art. 1 è quella contenuta nell'art. 3 delle Convenzioni, che stabilisce la possibilità per gli Stati parti di conservare un numero limitato di ordigni esclusivamente allo scopo di sviluppare tecniche per l'addestramento alla localizzazione, bonifica o distruzione di tali munizioni.

---

<sup>6</sup> Non verranno analizzate quelle norme che, seppur contenute nelle Convenzioni, non incidono in maniera significativa sul tema oggetto di questo studio: l'assistenza e il finanziamento alle imprese produttrici di mine antiuomo e munizioni e submunizioni cluster. A titolo di curiosità, si rammenta che, oltre alle norme che verranno analizzate, le due Convenzioni stabiliscono, tra le altre cose, misure di sostegno alle vittime degli ordigni vietati, obblighi di cooperazione tra gli Stati parti nonché l'obbligo per ciascun Stato parte di informare annualmente il Segretario generale delle Nazioni Unite sulle misure adottate in attuazione della Convenzione.

Ulteriori obblighi derivano poi dagli artt. 4 e seguenti dove gli Stati parti si impegnano a distruggere, entro un termine prestabilito, gli ordigni stoccati negli arsenali delle forze armate e quelli detenuti da qualsiasi altro soggetto sottoposto alla loro giurisdizione. Rispetto a tale obbligo, si precisa che il termine massimo concesso agli Stati per distruggere gli ordigni stoccati è di 8 anni per quanto riguarda le munizioni e submunizioni cluster e 4 anni per le mine antiuomo. Tali termini iniziano a decorrere dall'entrata in vigore delle Convenzioni.

In ultimo, ai fini del nostro contributo, risulta indispensabile richiamare l'art. 9 che, in entrambe le Convenzioni, viene rubricato "Misure nazionali di attuazione della Convenzione". In tal senso, si evidenzia che la forma testuale della disposizione è identica nei due strumenti giuridici e stabilisce che "*Each State Party shall take all appropriate legal, administrative and other measures, including the imposition of penal sanctions, to prevent and suppress any activity prohibited to a State Party under this Convention undertaken by persons or on territory under its jurisdiction or control*". Un esame attento della disposizione non mancherebbe di rilevare la formulazione quantomeno controversa della norma che si presta ad una duplice interpretazione: se da un lato si potrebbe ritenere che l'art. 9 stabilisce un obbligo preciso a carico degli Stati parti di criminalizzare le condotte contrarie ai divieti previsti dall'art. 1 delle Convenzioni, dall'altro, un'interpretazione meno rigida della disposizione potrebbe condurre lo studioso a sostenere che, per gli Stati parti sussista esclusivamente l'obbligo, più generale, di adottare "misure appropriate" al fine di reprimere eventuali violazioni dell'art. 1. Seguendo questa seconda tesi, dunque, l'introduzione di misure penali negli ordinamenti domestici non rappresenterebbe più un obbligo perentorio ma si configurerebbe, piuttosto, come misura discrezionale a disposizione dello Stato<sup>8</sup>. Dello stesso parere il Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC), secondo cui in capo agli Stati parti sorgerebbe soltanto l'obbligo di adottare misure legislative per garantire l'attuazione della Convenzione, e "*the use of the term "appropriate" in "all appropriate legal, administrative and other measures" leaves States Parties discretion in determining the types of measures to be taken*".

A tal proposito, è doveroso ricordare che, sebbene l'art. 9 delle Convenzioni si presti a questa doppia lettura, in diverse occasioni, le Conferenze degli Stati parti, costituite ai sensi degli artt. 11 di entrambi gli strumenti, hanno fortemente raccomandato una interpretazione restrittiva della norma che, in alcuni casi, si è concretizzata con la previsione di un sistema sanzionatorio penale per chi viola i divieti previsti dall'art. 1 dei due strumenti giuridici<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Art. 9 della Convenzione di Ottawa. Esattamente identico l'art. 9 della Convenzione di Oslo.

<sup>8</sup> Questa linea interpretativa, rintracciabile in J. BURATO, *Contrasto al finanziamento di imprese produttrici di mine antipersona e munizioni a grappolo: sul rinvio presidenziale del 27 ottobre 2017*, in *Giurisprudenza Penale*, 2017/12, trova un certo fondamento nel testo della norma che, istituendo l'obbligo per le Parti di adottare "*all appropriate legal, administrative and other measures, including the imposition of penal sanctions*", sembra, non solo lasciare allo Stato una certa discrezionalità nella scelta delle misure più idonee da adottare, ma sembra anche ipotizzare una gradualità delle misure adottabili riservando la sanzione penale per gli illeciti particolarmente gravi.

<sup>9</sup> ICRC, *Model Law. Convention on Cluster Munitions*, 2008. Secondo l'ICRC, l'analisi dei negoziati dimostra la volontà degli Stati parti di riservarsi discrezionalità nella scelta delle misure da adottare.

<sup>10</sup> Tali raccomandazioni hanno avuto un importante seguito nella prassi applicativa degli Stati. In tal senso, è possibile consultare le normative nazionali di attuazione dell'art. 9, sia con riferimento alla Convenzione di Ottawa (si veda il link [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/A5378B203CBE9B8CC12573E7006380FA?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/A5378B203CBE9B8CC12573E7006380FA?OpenDocument)), sia con riferimento alla Convenzione di Oslo (si consulti [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/84610CE6A9FDDACDC1257823003BBC39?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/84610CE6A9FDDACDC1257823003BBC39?OpenDocument)).

Concludendo possiamo sostenere che, al di là dell'interpretazione che si voglia conferire all'art. 9 delle Convenzioni, ciò che emerge in maniera chiara è che gli Stati parti diverrebbero destinatari, quantomeno, dell'obbligo di adottare misure legislative appropriate, all'interno delle quali sarebbe possibile ricomprendere anche sanzioni di rilevanza penale.

Consegue che da una lettura combinata dell'art. 1 e dell'art. 9 delle Convenzioni, gli Stati parti sono vincolati a due tipologie distinte di obblighi che per comodità possiamo definire di primo e di secondo livello. Per obblighi di primo livello ci riferiamo ai divieti imposti direttamente agli Stati dall'art. 1 delle Convenzioni che impegna le autorità nazionali ad astenersi dal compiere le attività elencate nella norma. Tali obblighi hanno natura *self-executing*, pertanto, una volta entrata in vigore la Convenzione, sono immediatamente opponibili agli Stati interessati. Al contrario, gli obblighi che qui definiamo di secondo livello sono quelli che derivano dall'art. 9 e che imporrebbero allo Stato, di estendere i divieti previsti dall'art. 1 a chiunque, persona fisica o giuridica, ponga in essere le attività vietate dalle Convenzioni<sup>11</sup>. La natura non *self-executing* dell'art. 9 presuppone un intervento legislativo delle autorità nazionali che, nel caso italiano, come si vedrà nel paragrafo seguente, si è dimostrato spesso caotico e disordinato.

### 3. *La legislazione italiana in materia di mine antipersona*

Un'analisi anche superficiale della normativa italiana in materia di mine antipersona ci pone immediatamente dinanzi al dato obiettivo della complessità del panorama normativo che regola oggi la messa al bando di questi ordigni. Con riferimento alle mine antiuomo, l'attività di un legislatore non sempre attento e scrupoloso ha prodotto una serie di interventi normativi che si sono dimostrati inadeguati in vista del completo adattamento del diritto interno al diritto internazionale. In tal senso, si rammenta che la materia è stata affrontata in almeno 3 occasioni: nel 1997, con l'adozione della legge 29 ottobre 1997, n. 374 recante "Norme per la messa al bando delle mine antipersona"<sup>12</sup>; nel 1999, con l'adozione della legge 26 marzo 1999, n. 106 di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997. Modifiche alla legge 29 ottobre 1997, n. 374, riguardante la disciplina della messa al bando delle mine antipersona"<sup>13</sup>; e in ultimo, nel 2017, con l'approvazione della legge Amati rinviata all'esame delle Camere il 27 ottobre scorso.

---

Document. A titolo meramente esemplificativo, si rimanda alla legislazione adottata da Canada, Regno Unito e Francia contenuta nei seguenti strumenti legislativi: *Prohibiting Cluster Munitions Act*, 2012, section 17 (Canada); *Cluster Munition Act*, 2010, art. 2.1.3 (Regno Unito); *loi No 2010-819*, 2010 (Francia). In ultimo, è utile notare che il modello di legge predisposto dalla Nuova Zelanda e fortemente raccomandato dalla seconda conferenza degli Stati ("*Model legislation: cluster munitions act*"), finalizzato a sostenere gli Stati parti nell'adempimento degli obblighi contenuti nell'art. 9 della Convenzione, stabilisce, al paragrafo 8, un regime sanzionatorio penale per chiunque viola gli obblighi previsti dall'art. 1 della Convenzione.

<sup>11</sup> Si rammenta, che la scelta del regime sanzionatorio più adeguato per garantire l'attuazione della Convenzione è lasciata alla discrezionalità degli Stati,

<sup>12</sup> È bene precisare che la legge n. 374, pur rivestendo un ruolo pionieristico nell'ordinamento italiano sul tema delle mine antiuomo, non rappresenta l'atto legislativo attraverso il quale l'Italia procede alla ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ottawa. Ciò avverrà soltanto il 26 marzo 1999, con legge n. 106.

<sup>13</sup> La legge 26 marzo 1999, n. 106, d'ora in avanti semplicemente "legge n. 106", oltre ad autorizzare la ratifica della Convenzione di Ottawa e a darvi piena ed intera esecuzione procede ad introdurre modifiche alla legge n. 374.

Con riferimento specifico alla legge n. 374 è utile sottolineare che l'ordinamento italiano, per alcuni aspetti, si è mosso addirittura in anticipo rispetto a quello internazionale. Nel tentativo di precorrere gli obblighi enunciati nella Convenzione di Ottawa<sup>14</sup> e con l'apprezzabile finalità di predisporre l'ordinamento italiano all'ingresso delle nuove disposizioni adottate nella capitale canadese, il 29 ottobre 1997 il Parlamento introduceva nell'ordinamento nazionale una serie di norme finalizzate a mettere al bando le mine antiuomo. In particolare, l'art. 1.1 della legge n. 374 istituisce un divieto di utilizzo, a qualsiasi titolo, di mine antiuomo "fatto salvo l'uso a fini esclusivi di addestramento per operazioni di sminamento". È chiaro che il divieto contenuto nel primo comma dell'art. 1 non assume un carattere assoluto dal momento che riserva la possibilità agli Stati parti di utilizzare mine antipersona, esclusivamente per scopi di addestramento allo sminamento. Al comma 2 del medesimo articolo si procede invece a vietare "la ricerca tecnologica, la fabbricazione, la vendita, la cessione a qualsiasi titolo, l'esportazione, l'importazione, la detenzione delle mine antipersona". In questo caso, al contrario di quanto avviene nel comma precedente, il divieto stabilito assume carattere assoluto e non contempla alcuna eccezione alla regola. È evidente che la norma, così redatta, impedisce tanto alle autorità statali, quanto ad imprese e privati, di trasferire (importare ed esportare), detenere, oppure di svolgere ricerca tecnologica sulle mine antipersona, anche se tali attività sono finalizzate a sviluppare nuove tecniche di sminamento. Questo aspetto potrebbe considerarsi come una precauzione aggiuntiva dell'ordinamento italiano che, nel caso di specie, si spinge oltre il dettato internazionale dal momento che quest'ultimo, invece, consente "il mantenimento o trasferimento di un numero di mine antipersona per lo sviluppo e l'addestramento alle tecniche per la localizzazione, la bonifica o la distruzione di mine"<sup>15</sup>.

La formulazione testuale dell'art. 1 della legge n. 374, seppur precisa ed attenta ad individuare divieti, in alcuni casi, addirittura più stringenti rispetto a quelli previsti ad Ottawa (ad esempio istituisce *ex novo* il divieto assoluto di svolgere ricerca tecnologica sulle mine antiuomo), dimentica di mettere al bando le attività di assistenza, incoraggiamento e sostegno prestate a favore di chi adotta comportamenti antiggiuridici ai sensi dell'art. 1 della Convenzione. La mancata introduzione nell'ordinamento domestico di un divieto di assistenza, dunque, colloca l'Italia in una posizione di inadempienza rispetto agli standard internazionali che, come si è ricordato precedentemente, stabiliscono l'obbligo, per gli Stati parti, di adottare misure legislative idonee a garantire l'effettività di tutte le attività proibite dall'art. 1 della Convenzione di Ottawa. Ne consegue che, ai sensi della legge n. 374, offrire assistenza logistica, finanziaria, scientifica o di qualsiasi altra natura, a coloro che pongono in essere attività di uso, importazione, esportazione o trasferimento di mine antiuomo resta del tutto lecito.

Un ulteriore aspetto della legge n. 374 che merita di essere approfondito è l'introduzione dell'obbligo, a carico del Ministero della Difesa, di distruggere "entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge . . . l'arsenale di mine antipersona in dotazione o stoccaggio presso le Forze armate" e, entro lo stesso termine, di "distruggere le

<sup>14</sup> Si specifica che al momento dell'entrata in vigore della legge n. 374, la Convenzione di Ottawa era stata appena adottata e non ancora aperta alla firma degli Stati.

<sup>15</sup> Art. 3 della Convenzione di Ottawa. È utile far notare che, pur rappresentando un rafforzamento dei divieti contenuti nell'ordinamento internazionale, il divieto assoluto contenuto nell'art. 1.2 della legge n. 374, di trasferire e detenere mine antiuomo, potrebbe incidere in maniera negativa sulle capacità di sminamento delle autorità italiane e pregiudicare quindi il raggiungimento finale degli obiettivi della Convenzione.

mine antipersona consegnate dalle aziende produttrici e dagli altri detentori”<sup>16</sup>. Per quanto riguarda questo aspetto, si ricorderà che l’art. 4 della Convenzione di Ottawa impone agli Stati di procedere alla distruzione di tutte le mine antipersona sottoposte alla loro giurisdizione entro 4 anni dall’entrata in vigore del Trattato. Questa apparente difformità tra il termine temporale stabilito dalla legge n. 374 e quello invece previsto nello strumento internazionale risulta superata dalla successione cronologica degli eventi. A ben vedere, infatti, dal momento che la legge n. 374 è entrata in vigore circa un anno e mezzo prima della Convenzione di Ottawa, il termine temporale di 5 anni stabilito in essa si colloca addirittura in anticipo rispetto ai 4 anni previsti dal Trattato<sup>17</sup>.

I divieti e gli obblighi enunciati dall’art. 1 e ss. della legge n. 374 sono stati rafforzati dalla previsione di un regime sanzionatorio penale per chi pone in essere le fattispecie vietate. In tal senso, l’art. 7 della legge n. 374 ha stabilito che “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, è punito con la reclusione da tre a dodici anni e con la multa da lire 500 milioni a lire 1000 milioni”. Dalla citazione testuale della norma risulta evidente che ad essere criminalizzati non sono tutti i comportamenti antigiuridici che si pongono in contrasto con l’art. 1 della legge. Al contrario, la sanzione penale è applicabile esclusivamente a chi viola il divieto di utilizzo, fabbricazione, vendita, cessione, esportazione, importazione, detenzione di mine antiuomo. Da tale sanzione ne restano esclusi, non solo coloro che svolgono ricerca tecnologica in materia di mine antiuomo,<sup>18</sup> ma anche coloro che intraprendono attività di assistenza e incoraggiamento alla realizzazione delle azioni proibite dall’art. 1 della Convenzione<sup>19</sup>.

Ancora con riferimento all’art. 7 della legge n. 374, è utile far notare che, la norma, non solo manca di criminalizzare le condotte di assistenza alle imprese produttrici di mine, ma dimentica, altresì, di istituire un qualsiasi regime sanzionatorio, anche di sola rilevanza amministrativa, nei confronti di tali attività, contravvenendo, così, all’obbligo previsto nell’art. 9 della Convenzione di Ottawa di adottare “*all appropriate. . . measures*” per garantire l’attuazione della Convenzione<sup>20</sup>.

Alla luce di quanto detto, risulta chiaro che la legge n. 374, pur avendo svolto un ruolo di rilevanza primaria per quanto riguarda la messa al bando delle mine antipersona e

<sup>16</sup> Art. 5 della legge n. 374.

<sup>17</sup> Per ulteriore chiarezza: i 5 anni previsti dall’ordinamento interno scadono in anticipo rispetto al termine dei 4 anni previsti dalla Convenzione per la semplice ragione che l’entrata in vigore della legge n. 374 precede di circa un anno e mezzo l’entrata in vigore dello strumento internazionale.

<sup>18</sup> È singolare come il divieto di ricerca tecnologica, pur presentando carattere assoluto, non risulti tra le fattispecie sanzionabili né sotto il profilo amministrativo né sotto il profilo penale. In breve: si introduce il divieto senza sanzionarne l’eventuale violazione.

<sup>19</sup> Non appare condivisibile la tesi sostenuta da M. MALVICINI, *Alcune considerazioni sul primo rinvio ex art. 74 cost. del Presidente della repubblica Sergio Mattarella*, in *Osservatorio sulle Fonti*, anno X, fascicolo 3/2017, secondo cui, in materia di finanziamento “le sanzioni penali sono previste dall’art. 7 della legge n. 374 del 1997 e fatte salve dalla legge n. 106 del 1999 concernente la ratifica della Convenzione di Ottawa”. Infatti, secondo quanto si è detto in precedenza, l’art. 7 della legge citata non menziona, tra le attività incriminate, la fattispecie dell’assistenza, da cui, attraverso una interpretazione estensiva, si potrebbe sanzionare anche il finanziamento alle imprese che producono mine antiuomo.

<sup>20</sup> È evidente, dunque, che, al di là dell’interpretazione, più o meno restrittiva, che si voglia dare dell’art. 9 della Convenzione, l’ordinamento italiano, con riferimento all’attuazione di tale norma, presenta chiari aspetti di inadempimento in quanto non prevede alcuna misura, né di rilevanza penale né tantomeno amministrativa, per reprimere le attività di assistenza e finanziamento.

pur rappresentando oggi lo strumento legislativo di riferimento in tale materia, non ha introdotto nell'ordinamento italiano una serie di misure previste dalla Convenzione, considerate indispensabili per la messa al bando definitiva di tali ordigni. In particolare la legge n. 374:

- 1) non introduce il divieto di assistere (finanziariamente, logisticamente o in qualsiasi altra maniera) coloro che intraprendono le attività vietate dalla Convenzione;
- 2) non istituisce un regime sanzionatorio, sia esso amministrativo o penale, per chi viola il divieto di assistenza previsto dalla Convenzione.

In questa prospettiva, dunque, il secondo intervento legislativo in materia di mine antiuomo, ossia la legge n. 106 del 1999, ha rappresentato per l'ordinamento interno una opportunità ulteriore per completare l'adattamento alla disciplina internazionale. Con tale provvedimento, oltre a dare piena ed intera esecuzione alla Convenzione di Ottawa, il legislatore ha introdotto anche una serie di modifiche alla legge n. 374 che, purtroppo, si muovono soltanto parzialmente nella direzione tracciata dalla disciplina internazionale e non colmano i vuoti normativi evidenziati nelle righe precedenti. In tal senso, è bene evidenziare che, dopo la consueta autorizzazione alla ratifica (art. 1) e l'altrettanto nota formula contenente l'ordine di esecuzione (art. 2), la legge n. 106 emenda ed integra l'art. 1 della legge n. 374. In tal senso, l'art. 3 della legge n. 106 stabilisce che tutti i divieti di cui alla legge n. 374 (divieto di utilizzo, fabbricazione, vendita, ricerca tecnologica, importazione, esportazione, cessione e detenzione di mine antipersona) “non si applicano alle attrezzature per la rimozione delle mine ed alle informazioni tecnologiche connesse a scopi umanitari, nonché all'importazione di mine antipersona funzionale esclusivamente alla distruzione delle mine stesse”. Introducendo un nuovo comma all'art. 1 della legge n. 374, per la precisione il comma 3 *bis*, la legge n. 106, se da un lato ha precisato che i divieti contenuti nell'art. 1 della legge n. 374 non devono applicarsi alle attrezzature utili alla rimozione delle mine, dall'altro, avvicinandosi al dettato internazionale, ha escluso che tali divieti possano impedire l'importazione di mine funzionale alla distruzione delle mine stesse. Per quanto concerne questo aspetto, è utile notare che la disciplina internazionale prevista dalla Convenzione di Ottawa consente “il trasferimento di mine antipersona per la loro distruzione”, intendendo per trasferimento “il movimento fisico di mine antipersona dentro o fuori dal territorio nazionale”<sup>21</sup>. Tale citazione ci induce a ritenere che il dettato internazionale sia più permissivo dell'ordinamento interno in quanto consente sia l'importazione che l'esportazione delle mine antiuomo purché finalizzate alla loro distruzione<sup>22</sup>.

Meno puntuale è l'attività del legislatore nei confronti delle altre criticità che abbiamo evidenziato nelle righe precedenti. In particolare, è stato sottolineato come la normativa italiana sulle mine antipersona sia carente soprattutto sotto due profili: da un lato non stabilisce alcun divieto di svolgere assistenza a favore di chi pone in essere i

<sup>21</sup> Art. 2 della Convenzione di Ottawa: “Il “trasferimento” comporta, oltre al movimento fisico di mine anti-persona dentro o fuori dal territorio nazionale, il trasferimento di titolarità e controllo sulle mine, ma non comporta il trasferimento del territorio che contenga mine anti-persona disseminate sulla propria superficie”.

<sup>22</sup> L'art. 3 della legge n. 106, dunque, pur ridimensionando il carattere assoluto dei divieti contenuti nell'art. 1 della legge n. 374, conserva il carattere restrittivo della norma che, rispetto all'ordinamento internazionale, continua a vietare categoricamente l'esportazione di mine antiuomo anche se finalizzata alla loro distruzione.

comportamenti vietati dalla Convenzione; dall'altro non introduce alcun sistema sanzionatorio, sia esso penale o amministrativo, nei confronti di chi pone in essere tali attività di assistenza.

Per quanto riguarda il primo profilo di criticità, è bene chiarire che la ratifica della Convenzione di Ottawa ha sanato, soltanto parzialmente, l'assenza del divieto di assistenza. L'ordine di esecuzione contenuto nell'art. 2 della legge n. 106 ha vincolato lo Stato all'obbligo di "non assistere, incoraggiare o indurre nessuno, in alcun modo, ad intraprendere attività proibite ad uno Stato Parte ai sensi della presente Convenzione" così come previsto dall'art. 1 della Convenzione. Ma se il divieto di assistenza assume carattere *self-executing* per le autorità statali, non si può dire che altrettanto avvenga per individui e imprese private. L'istituzione di un obbligo a carico di persone fisiche e giuridiche deve necessariamente emanare da una apposita norma di diritto interno che tanto la legge n. 374 quanto la legge n. 106 mancano di prevedere.

Con riferimento al secondo profilo di criticità, la legge n. 106 non introduce alcuna novità rispetto al sistema sanzionatorio istituito con legge n. 374. Al contrario, ai sensi dell'art. 9 della legge, "[r]estano valide le disposizioni della legge 29 ottobre 1997, n. 374, non modificate dalla presente legge".

Concludendo, possiamo affermare che, nonostante la materia delle mine antiuomo sia stata interessata da due interventi normativi, allo stato attuale, il legislatore italiano non ha ancora adottato alcuna misura specifica tesa a sanzionare le attività di assistenza prestate a favore delle imprese produttrici di mine antipersona. Tale circostanza configura una condizione di inadempimento dell'ordinamento interno rispetto agli obblighi internazionali previsti nell'art. 9 della Convenzione di Ottawa che impone agli Stati parti di adottare "*all appropriate legal, administrative and other measures, including the imposition of penal sanctions, to prevent and suppress any activity prohibited*". Il suddetto quadro giuridico si risolve nell'incapacità del giudice italiano di sanzionare, *sic et simpliciter*, chi fornisce assistenza, sia essa finanziaria, logistica o di altra natura, a coloro che intraprendono le attività vietate dalla Convenzione<sup>23</sup>.

Per tale ragione un ulteriore intervento normativo, finalizzato ad introdurre nell'ordinamento italiano il divieto di assistenza, si rende non solo auspicabile ma addirittura necessario per consentire all'Italia di adempiere a pieno agli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione di Ottawa. In questa direzione si muove la legge tornata all'esame delle Camere il 27 ottobre scorso, la legge Amati. È già possibile peraltro anticipare che tale legge, pur introducendo misure volte a sanzionare il finanziamento alle imprese produttrici di mine antipersona, soltanto in parte sanerebbe il vuoto normativo che separa l'ordinamento interno da quello internazionale<sup>24</sup>.

#### 4. La legislazione italiana in materia di munizioni e submunizioni cluster

<sup>23</sup> In tal senso, J. BURATO, *Contrasto al finanziamento di imprese produttrici di mine antipersona*, cit. p. 6, fa notare che il ricorso all'art. 110 del codice penale che incrimina la fattispecie del concorso nella realizzazione del reato, non appare sufficiente a garantire la sanzione penale nei casi di finanziamento alle imprese produttrici di mine antiuomo. In tal senso, l'autore afferma che "Neppure. . . l'incriminazione della condotta in questione potrebbe essere recuperata attraverso l'art. 110 c.p., mancando infatti nel finanziatore il dolo concorsuale, egli volendo presumibilmente porre in essere solo un'attività creditizia o altro supporto finanziario, lecite espressioni della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.)".

<sup>24</sup> Per l'esame critico della legge Amati si rinvia al paragrafo 5 di questo contributo dove si proporrà un'analisi giuridica del provvedimento mettendone in evidenza aspetti positivi e criticità.

La normativa nazionale volta a disciplinare l'utilizzo delle munizioni e submunizioni cluster deriva da un unico provvedimento legislativo: la legge 14 giugno 2011, n. 95 di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, fatta a Dublino il 30 maggio 2008, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno".

Secondo una prassi ormai consolidata in materia di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, la legge n. 95, dopo aver autorizzato il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione di Oslo (art. 1), all'art. 2 conferisce "piena ed intera esecuzione" alla Convenzione. Attraverso il rinvio diretto alla normativa internazionale il legislatore ha introdotto nell'ordinamento interno gli obblighi e le misure contenute nello strumento internazionale che rivestono carattere *self-executing*. In particolare, lo Stato viene chiamato a conformarsi ai divieti previsti all'art. 1 del Trattato che, si ricorderà, stabiliscono che "*Each State Party undertakes never under any circumstances to: (a) Use cluster munitions; (b) Develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, cluster munitions; (c) Assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention*". Conseguentemente, le autorità statali, come avvenuto già con riferimento alle mine antiuomo, debbono astenersi non solo dall'utilizzo o dalla produzione delle munizioni cluster, ma anche dal sostenere e incoraggiare chiunque intraprenda le attività vietate dalla Convenzione (art. 1, lett. c).

Negli artt. 3 ss. della legge n. 95 vengono previste una serie di misure finalizzate a dare esecuzione alle norme internazionali di carattere non *self-executing*. Così l'art. 3, in attuazione dell'obbligo di distruggere le munizioni, previsto negli artt. 4 e 5 della Convenzione, affida al Ministero della difesa l'onere di provvedere "alla distruzione delle munizioni a grappolo, comprese le submunizioni esplosive, di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della Convenzione, in dotazione alle Forze armate" e stabilisce altresì che tale distruzione sarà effettuata "secondo le modalità previste dall'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della Convenzione". A differenza di quanto avvenuto nella normativa sulle mine antiuomo, la legge n. 95, con riferimento specifico alle modalità della distruzione delle scorte, preferisce rinviare direttamente al disposto della Convenzione evitando eventuali discrasie tra diritto interno e diritto internazionale. È interessante notare che l'art. 3 della legge n. 95, al comma 3, stabilisce che "si procede alla distruzione delle munizioni e submunizioni . . . , fatta eccezione per una quantità limitata e comunque non superiore alle mille unità, esclusivamente destinata agli scopi consentiti dall'articolo 3, paragrafo 6, della Convenzione, rinnovabile tramite trasferimento da altro Stato parte". Ciò significa che, al contrario di quanto avvenuto per le mine antiuomo, con la legge n. 95, l'ordinamento italiano si è dotato, sin da subito, di una norma tesa a consentire l'importazione degli ordigni finalizzata al miglioramento delle tecniche di distruzione.

In questa disamina giuridica della legge n. 95 assume particolare rilevanza l'art. 7 in quanto procede all'introduzione nel diritto interno di quegli obblighi, previsti dall'art. 9 della Convenzione di Oslo, che per comodità abbiamo definito di secondo livello. Si ricorderà che tale disposizione impone allo Stato di adottare "*all appropriate legal, administrative and other measures to implement this Convention, including the imposition of penal sanctions*" per reprimere e prevenire le condotte antigiusuridiche che si pongono in contrasto con l'art. 1 dello strumento convenzionale. L'art. 7 della legge n. 95, infatti, in attuazione del dettato convenzionale, introduce nell'ordinamento italiano un sistema sanzionatorio di rilevanza penale per chiunque "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”. Le sanzioni introdotte prevedono, oltre ad una multa da euro 258.228 a euro 516.456, anche la reclusione da tre a dodici anni. Si fa notare che, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 95, al contrario di quanto avvenuto per le mine antiuomo, qualsiasi forma di assistenza, anche finanziaria, prestata a beneficio di chi si impegna in attività vietate dalla Convenzione, viene a configurarsi quale comportamento antigiuridico sanzionabile con la reclusione da tre a dodici anni<sup>25</sup>. È utile evidenziare come, nella sua forma testuale, l’art. 7 della legge in commento riproduca pedissequamente i divieti elencati all’art. 1<sup>26</sup> delle Convenzione di Oslo, limitandosi ad introdurre la sanzione penale per chi viola tali divieti.

Per quanto concerne, dunque, la conformità dell’ordinamento italiano al diritto internazionale con specifico riferimento al tema delle munizioni cluster, la normativa italiana sembra adeguarsi agli obblighi internazionali previsti nella Convenzione di Oslo.

Alla luce di quanto detto in precedenza, risulta evidente che la normativa interna in materia di munizioni cluster da un lato e la normativa nazionale che disciplina la messa al bando delle mine antiuomo dall’altro, presentino livelli di aderenza agli obblighi internazionali decisamente diversi. Nel primo caso abbiamo visto come l’ordinamento interno, attraverso l’adozione di un unico provvedimento normativo, sia stato in grado di conformarsi al dettato internazionale. Al contrario, con riferimento alle mine antiuomo, nonostante due interventi normativi distinti, la legislazione italiana in materia appare ancora lacunosa e distante dall’adempimento degli obblighi internazionali sanciti ad Ottawa.

In questa cornice si colloca l’approvazione, il 3 ottobre scorso, da parte del Parlamento, della legge Amati che, rinviata all’esame delle Camere dal Capo dello Stato per manifesta incostituzionalità, sanerebbe soltanto parzialmente i difetti di conformità dell’ordinamento interno rispetto a quello internazionale. Nel paragrafo seguente si proporrà una breve analisi di tale legge ponendo in risalto tanto gli aspetti positivi e innovativi quanto i rilievi critici del provvedimento.

5. *Il contenuto della legge Amati recante “Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo”*<sup>27</sup>

Dopo un iter parlamentare durato circa 5 anni<sup>28</sup>, finalmente, il 3 ottobre scorso, il Parlamento ha approvato a larghissima maggioranza il disegno di legge n. 4096 (389 voti favorevoli su un totale di 392 presenti) che mira ad introdurre nell’ordinamento italiano misure finalizzate a contrastare il finanziamento delle imprese che producono sia le mine antipersona, sia le munizioni e submunizioni a grappolo<sup>29</sup>. In questa prospettiva, la legge

<sup>25</sup> Con riferimento alla normativa domestica in materia di munizioni cluster, al contrario di quanto avvenuto nella disciplina inerente le mine antiuomo, il legislatore italiano non solo ha istituito un divieto di assistenza, ma, nel prevedere un sistema sanzionatorio correlato a tale divieto, sembra essersi ispirato ad una interpretazione restrittiva dell’art. 9 che ha condotto all’incriminazione delle attività di assistenza.

<sup>26</sup> Unica distinzione tra le due norme sta nella volontà del legislatore italiano di specificare che tra le forme di assistenza vietate si deve ricomprendere anche l’assistenza finanziaria.

<sup>27</sup> Per consultare la legge [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045440.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0045440.pdf)

<sup>28</sup> La legge approvata il 3 ottobre scorso riprende la proposta di legge n. 5407 il cui esame in seno alla Commissione Finanze del Senato è iniziato il 24 ottobre 2012, nel corso della XVI legislatura.

<sup>29</sup> La scelta del Parlamento di affrontare congiuntamente, ossia nel medesimo strumento normativo, il tema delle mine antiuomo e il tema delle munizioni cluster appare poco saggia in quanto sembra confondere due ambiti giuridici che fino ad oggi, tanto nell’ordinamento internazionale, quanto nell’ordinamento interno sono tenuti debitamente distinti. Tale scelta appare ancora più opinabile se si tengono in considerazione i diversi

Amati, che si compone soltanto di sette articoli, istituisce “un divieto totale di finanziamento di Società, aventi sede in Italia o all'estero, che svolgano direttamente o attraverso Società controllate, 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” (art. 1). Il divieto di finanziamento, rivolto agli intermediari finanziari attivi nel settore, è affiancato da un divieto, altrettanto assoluto, “di svolgere ricerca tecnologica, fabbricazione, vendita e cessione, a qualsiasi titolo, importazione, esportazione e detenzione di munizioni o submunizioni cluster” (art. 1). Con riferimento a questo aspetto, si fa notare che, l'istituzione *ex novo* nell'ordinamento italiano di un divieto assoluto di importazione e esportazione di munizioni cluster, andrebbe a modificare la normativa vigente contenuta nella legge n. 95 che invece consente “il trasferimento da altro Stato” di tali ordigni, limitatamente a scopo di ricerca e distruzione degli stessi<sup>30</sup>. In aggiunta, attraverso tale disposizione, la legge, qualora fosse entrata in vigore, avrebbe introdotto, anche per le munizioni cluster, il divieto assoluto di svolgere ricerca tecnologica finora vigente esclusivamente per le mine antiuomo.

Per quanto concerne i destinatari dei divieti stabiliti nell'art. 1, la legge individua non solo gli intermediari finanziari abilitati, quindi banche e società di intermediazione immobiliare, ma anche le fondazioni e i fondi pensionistici a cui è esteso il divieto di investire il proprio patrimonio nelle attività elencate all'art. 1. Specificando poi il termine “intermediari finanziari” la legge chiarisce che con tale locuzione debbano intendersi “le Società di intermediazione immobiliare (SIM), le banche italiane, le Società di gestione del risparmio (SGR), le banche dei Paesi UE, le imprese di investimento dei Paesi dell'Unione europea, le banche extracomunitarie, le fondazioni di origine bancaria, i fondi pensione e gli agenti di cambio” (art. 2).

Con riferimento all'oggetto del divieto si specifica che per “finanziamento” si deve intendere “ogni forma di sostegno 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” (art. 2, lett. b).

Una volta definito il contenuto e i destinatari del divieto di cui all'articolo 1, la legge procede, negli artt. 3 e ss., a definire un meccanismo di controllo e monitoraggio al fine di rendere effettivi i divieti stabiliti nel provvedimento. In questa ottica, vengono individuati una serie di organismi di controllo a cui viene affidato il compito di vigilare sull'osservanza delle disposizioni introdotte dalla legge. In tal senso, l'art. 2, lett. f. specifica che sono considerati 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 altri Istituti a cui sia attribuita la vigilanza sugli intermediari finanziari.

Per quanto riguarda le modalità attraverso le quali gli organismi di vigilanza esercitano la loro funzione di controllo, la legge, all'art. 3, definisce scrupolosamente doveri e poteri degli stessi. Con riferimento ai primi si rammenta l'obbligo, per gli organismi di vigilanza di emanare “di concerto tra loro, apposite istruzioni per l'esercizio di controlli rafforzati sull'operato degli

---

livelli di aderenza al diritto internazionale della normativa sulle mine antiuomo e della normativa sulle munizioni cluster.

<sup>30</sup> Per ulteriori dettagli si rimanda all'art. 3.3 della legge n. 95.

intermediari abilitati". Ben più incisivo il disposto del secondo capoverso della norma dove si stabilisce l'obbligo di redigere, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un elenco delle Società responsabili della produzione di armi e munizioni vietate. Tale elenco dovrà essere poi redatto e pubblicato, con cadenza annuale, dall'ufficio appositamente individuato da ciascun organismo di vigilanza<sup>31</sup>. In ultimo, l'art. 3.3 affida all'Istituto di informazione finanziaria costituito presso la Banca d'Italia, la responsabilità di monitorare e controllare i flussi finanziari che riguardano le imprese e le società che violano il divieto stabilito all'art. 1. Oltre agli obblighi appena richiamati, l'articolo 5 della legge in commento conferisce agli organismi di vigilanza anche poteri di controllo particolarmente efficaci. In tal senso, ci si riferisce al potere conferito alla Banca d'Italia e agli altri organismi di vigilanza non solo di richiedere dati, informazioni e documenti ai soggetti sottoposti a controllo ma anche di effettuare verifiche ed ispezioni presso le sedi degli intermediari finanziari.

Complementare all'individuazione degli organismi di vigilanza è l'istituzione di un regime sanzionatorio che viene previsto all'art. 6 del provvedimento. Qui si introducono una serie di sanzioni, di carattere amministrativo, nei confronti sia degli intermediari finanziari, in quanto persone giuridiche, sia dei soggetti, persone fisiche, che all'interno di tali istituti svolgono funzioni di amministrazione e direzione. In questa prospettiva, la legge stabilisce che gli intermediari finanziari che non osservino il divieto di cui all'articolo 1 sono puniti con una sanzione amministrativa da euro 150.000 ad euro 1.500.000. Similmente, i soggetti che ricoprono incarichi di amministrazione o direzione degli intermediari finanziari sono puniti, in quanto persone fisiche, con una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 50.000 a euro 250.000 oltre alla perdita del requisito di onorabilità e all'incapacità di assumere incarichi di amministrazione, controllo e direzione di società quotate<sup>32</sup>. Si pone in evidenza che, ai sensi dell'art. 6, la sanzione amministrativa è prevista esclusivamente per coloro che ricoprono ruoli apicali all'interno degli intermediari finanziari abilitati e non per chiunque possa compiere tale tipologia di illecito<sup>33</sup>.

Una volta esplicitato il contenuto normativo della legge si rende necessario specificare la portata applicativa delle disposizioni in essa contenute e verificare l'impatto che la legge avrebbe in termini di adeguamento del diritto interno al diritto internazionale.

Il campo di applicazione della legge si chiarisce già nel titolo della stessa in cui si specifica che le misure contenute nel testo sono orientate a contrastare il finanziamento delle imprese che producono esclusivamente mine antipersona, munizioni e submunizioni cluster.

---

<sup>31</sup> La legge Amati stabilisce, tra gli altri obblighi a carico degli organismi di vigilanza, quello di individuare e indicare un ufficio responsabile della pubblicazione del report annuale (art. 3.1)

<sup>32</sup> In tal senso, è utile notare come la natura amministrativa delle misure sanzionatorie contenute nel provvedimento non sia del tutto pacifica. Sotto questo profilo, si sottolinea, ad esempio, che la Corte europea dei diritti umani, nel caso *Grande Stevens e altri c. Italia*, ricorsi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, sentenza del 4 marzo 2014, par. 42, ha affermato che, ai fini della qualificazione amministrativa o penale della sanzione, non è sufficiente tenere in considerazione la natura della violazione di cui trattasi o la qualificazione giuridica della misura, ma è necessario valutare anche il grado di severità delle sanzioni stesse. In quella occasione, l'inflizione di una sanzione amministrativa compresa tra i 500.000 euro e i 3.000.000 di euro, affiancata dalla perdita temporanea dei requisiti di onorabilità e dall'incapacità temporanea ad assumere incarichi di amministrazione, direzione e controllo nell'ambito delle società quotate, condusse la Corte a qualificare le sanzioni come penali. Per ulteriori dettagli sulla nozione di pena si veda A. IERMANO, *La nozione di pena tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, Bari, 2018.

<sup>33</sup> Tale precisazione, apparentemente superflua, tornerà utile nel paragrafo successivo quando si esaminerà il messaggio di rinvio alle Camere del Capo dello Stato che contesterà proprio questo aspetto della legge.

Ciò significa che il divieto stabilito nell'art. 1 non opera nei confronti delle imprese che producono armi o munizioni diverse da quelle espressamente previste nel provvedimento<sup>34</sup>.

Una riflessione ulteriore, utile a definire l'ambito di applicazione della legge, è quella inerente l'oggetto del divieto di cui all'art. 1 della legge. Ad essere vietato è soltanto il finanziamento e non tutte le forme di assistenza (ad esempio il sostegno logistico o scientifico). Sotto questo profilo, dunque, il provvedimento, tornato all'esame delle Camere, sanerebbe soltanto parzialmente i difetti di conformità della normativa interna sulle mine antiuomo rispetto agli standard internazionali stabiliti ad Ottawa<sup>35</sup>. Con riferimento invece alla legislazione italiana in materia di munizioni cluster, la legge Amati nulla avrebbe aggiunto agli obblighi già previsti dalla legge n. 95 che, come si è visto in precedenza, all'art. 7 già contempla, non solo un generico e ampio divieto di assistenza, ma anche un divieto specifico di finanziamento.

Si nota ancora che il divieto di finanziamento previsto dalla legge Amati è rivolto esclusivamente agli intermediari finanziari abilitati e specificamente definiti nell'art. 1.2.a) della legge. Tale definizione esclude dal campo applicativo della legge chiunque altro, ad esempio imprese, società o individui che non hanno il titolo di intermediario abilitato, ma che finanziano attività di utilizzo, produzione o trasferimento di mine antiuomo o munizioni cluster.

Al di là di queste note critiche, è doveroso ricordare che la legge in commento introduce anche elementi innovativi soprattutto con riferimento al sanzionamento amministrativo (una multa da 150.000 euro a 1.500.000 euro), per gli intermediari finanziari che, nella loro qualità di persone giuridiche, violano il divieto di finanziamento<sup>36</sup>. Questo aspetto, aggiuntivo rispetto agli obblighi previsti dalle due Convenzioni, rappresenta l'elemento di maggiore novità introdotto dalla legge in commento.

#### 6. *Il rinvio alle Camere<sup>37</sup> e i profili di illegittimità costituzionale rilevati dal Capo dello Stato*

Secondo quanto accennato nelle note introduttive, il 27 ottobre scorso, il Capo dello Stato nell'esercizio dei poteri conferitigli dall'art. 74 della Carta costituzionale rimandava la promulgazione della legge Amati e optava per un rinvio alle Camere. Come è noto, l'art. 74 stabilisce che “[i]l Presidente della Repubblica, prima di promulgare una legge, può, con messaggio motivato alle Camere, chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata”. È ormai assunto in dottrina che il disposto normativo dell'art. 74 miri ad istituire un meccanismo di

<sup>34</sup> Per fare un esempio: il finanziamento di imprese produttrici di munizioni chimiche non rappresenterebbe una violazione della legge in commento ma potrebbe configurare profili di illecito ai sensi della legge 18 novembre 1995, n. 496 con la quale si è conferita piena ed intera esecuzione alla “Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, con annessi, adottata a Parigi il 13 gennaio 1993.

<sup>35</sup> La Convenzione di Ottawa prevede, infatti, un generico divieto di assistenza che non è limitato esclusivamente alla fattispecie del finanziamento.

<sup>36</sup> Tale sanzione, prevista nell'art. 6.1 della legge Amati, secondo il parere di chi scrive, rappresenta un elemento di novità da tenere in considerazione in sede di riesame della legge.

<sup>37</sup> Per una trattazione organica ed approfondita dell'istituto del rinvio presidenziale alle Camere si rimanda alla lettura di I. PELLIZZONE, *Contributo allo Studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Riv. AIC*, 1/2011; SCACCIA G., *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Riv. AIC*, 1/2011. Ulteriori aspetti di approfondimento sono rintracciabili in I. PELLIZZONE, *Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio*, in *federalismi.it*, *Focus riforma costituzionale n. 1*, 27/01/2016, disponibile al link [HTTP://WWW.FEDERALISMI.IT/NV14/ARTICOLO-DOCUMENTO.CFM?ARTID=31780](http://www.federalismi.it/NV14/ARTICOLO-DOCUMENTO.CFM?ARTID=31780).

controllo finalizzato a salvaguardare l'ordinamento giuridico italiano dall'ingresso di norme considerate illegittime sotto il profilo costituzionale<sup>38</sup>.

Nel caso di specie il Presidente della Repubblica, nell'esercizio del suo ruolo di garante dei valori costituzionali<sup>39</sup>, ha rinviato la legge alle Camere ponendo in rilievo diversi profili di illegittimità costituzionale<sup>40</sup>. Tali profili di illegittimità attengono specificamente all'art. 3 e all'art. 117 della Costituzione.

### 6.1 I profili di illegittimità costituzionale rispetto all'art. 3 della Costituzione

Con riferimento specifico all'art. 3 della Carta costituzionale, il Capo dello Stato ha evidenziato che "L'art. 6, comma 2, della normativa in esame . . . determinerebbe l'esclusione della sanzione penale per determinati soggetti che rivestono ruoli apicali e di controllo (per esempio i vertici degli istituti bancari, delle società di intermediazione finanziaria e degli altri intermediari abilitati); per altri soggetti, privi di questa qualificazione, sarebbe invece mantenuta la sanzione penale"<sup>41</sup>. La sanzione penale, sostiene il Capo dello Stato, deriverebbe, per quanto concerne le munizioni cluster, dalla legge n. 95 di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Oslo, mentre per quanto riguarda le mine antiuomo, sarebbe implicitamente desumibile dalla legge n. 374 del 1997.

Con riferimento specifico alle munizioni a grappolo, il Presidente della Repubblica rammenta che l'art. 7 della legge n. 95 ha introdotto un regime sanzionatorio di

<sup>38</sup> In tal senso, si veda R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit. p. 19; I. PELLIZZONE, *Procedimenti di formazione delle leggi e potere di rinvio*, cit., p. 10; P. MALESARDI, *Il rinvio delle leggi alle Camere da parte del Presidente della Repubblica*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1, 1985, p. 3 ss.

<sup>39</sup> Il ruolo di garante dei valori costituzionali riservato al Presidente della Repubblica, seppur non reso esplicito nel testo della Carta, sembra derivare dagli artt. 87 e seguenti della Costituzione che oltre ad indicare il Capo dello Stato quale "rappresentante dell'unità nazionale" delineano una figura presidenziale custode imparziale della Costituzione. In tal senso, cfr. A. DE MARCO, *Il potere di rinvio alle camere (un'interpretazione evolutiva)*, in *Il Filangieri*, 2005, p. 183 ss.; GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 17 ss. Secondo A. BOZZI, *Il rinvio presidenziale della legge*, in *Studi in onore di Silvio Lessona*, vol. I, 1963, p. 97, al Presidente della Repubblica spetterebbe un compito di "salvaguardia dei fondamentali e permanenti interessi dello Stato".

<sup>40</sup> A tal proposito, è bene sottolineare che una parte della dottrina ammette il rinvio presidenziale alle Camere non solo per questioni di legittimità costituzionale ma anche per motivi di merito. Questa interpretazione, che per alcuni aspetti trova riscontro nella Carta fondamentale, dal momento che essa nulla dice rispetto ai motivi che possono legittimare il Presidente a ricorrere al potere di rinvio, sembra scontrarsi con il ruolo di arbitro imparziale, estraneo alle funzioni di indirizzo politico, conferito al Capo dello Stato. Autorevoli esponenti di questa posizione sono A. BOZZI, *Il rinvio presidenziale della legge*, cit. p. 91 ss. e F. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, 1955, pp. 95-97. In maniera simile si è espresso A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e le funzioni amministrative*, in *Riv. amministrativa*, 1950, p. 151 ss. In realtà, la prassi applicativa dimostra come i rinvii presidenziali fondati su ragioni di merito politico siano rari nella storia della Repubblica e circoscrivibili al mandato presidenziale di Francesco Cossiga che utilizzò lo strumento del rinvio per ben 22 volte. L'esempio più clamoroso di rinvio alle camere motivato da ragioni di merito politico fu il messaggio del 1° febbraio 1992, inerente la legge contenente norme in tema di obiezione di coscienza. In quel caso il Presidente Cossiga sosteneva come "in considerazione delle complessive esigenze di difesa militare, non sia opportuno abolire del tutto la possibilità per gli obiettori di prestare, oltre a servizi civili, anche servizi militari non armati".

<sup>41</sup> Per consultare il testo integrale del messaggio del Capo dello Stato, si veda *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione trasmesso alla Presidenza il 27 ottobre 2017*, disponibile sul sito ufficiale del Senato al link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/333295.pdf>.

tipo penale (reclusione da 3 a 12 anni) per “chiunque impiega, . . . sviluppa, produce, acquisisce. . . stocca, conserva o trasferisce. . . munizioni a grappolo o parti di esse, ovvero assiste anche finanziariamente altri ad impegnarsi in tali attività”. Di fatto, dunque, secondo il Presidente della Repubblica, l'articolo 6 della legge in commento escluderebbe i vertici degli intermediari finanziari dal campo applicativo della legge n. 95 riservando agli stessi un regime di *favor* che determinerebbe un evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Fin qui nulla di eccezionale.

Meno convincente l'argomentazione del Colle rispetto alla normativa italiana sulle mine antiuomo che, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, non prevede alcuna sanzione, né penale né amministrativa, per coloro che assistono, sostengono o finanziano altri nella realizzazione delle attività proibite dalla Convenzione.

In tal senso, il Presidente della Repubblica sostiene, attraverso un'acrobazia argomentativa, che una lettura estensiva dell'art. 7 della legge n. 374, alla luce degli obblighi istituiti dall'art. 1 della Convenzione di Ottawa, condurrebbe alla criminalizzazione del reato di finanziamento che, dunque, sarebbe vigente anche con riferimento alle mine antiuomo. Citando testualmente, il Capo dello Stato sostiene che:

*“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”.*

Secondo il Presidente Mattarella, dunque, il finanziamento finalizzato alla realizzazione delle attività vietate dall'art. 7, dal momento che integra uno dei comportamenti vietati dall'art. 1 della Convenzione di Ottawa, ossia il divieto di assistenza, diverrebbe di per sé sanzionabile ai sensi dell'art. 7 della legge n. 374.

Tale posizione sembra alquanto opinabile per una serie di ragioni che di seguito vengono esplicitate.

In primo luogo, l'art. 1 della Convenzione di Ottawa non sembra idoneo ad istituire un divieto di finanziamento a carico di persone fisiche e giuridiche. Al contrario, ad essere vincolati ai divieti previsti dalla norma sono esclusivamente gli Stati parti dal momento che l'art. 1 prevede che “Ogni Stato Parte si obbliga in ogni circostanza. . . a non assistere, incoraggiare o indurre nessuno, in alcun modo, ad intraprendere attività proibite”.

In secondo luogo, le misure adottate dal legislatore italiano in attuazione dell'art. 9 della Convenzione (art. 7 della legge n. 374), non sono sufficienti a criminalizzare eventuali violazioni del divieto di finanziamento in quanto sanzionano esclusivamente “Chiunque usa . . . fabbrica, vende, cede a qualsiasi titolo, esporta, importa, detiene mine antipersona o parti di esse”. È evidente che nelle fattispecie sopra citate non è possibile ricomprendere, neanche attraverso una interpretazione estensiva, il divieto di finanziamento o assistenza alla realizzazione delle attività proibite dalla Convenzione. Con riferimento specifico alla

normativa italiana in materia di mine antiuomo, dunque, l'entrata in vigore dell'art. 6 della legge Amati non avrebbe condotto ad alcuna *abolitio criminis* ma, piuttosto, avrebbe istituito, *ex novo*, il divieto di finanziamento soltanto per alcune categorie di soggetti, ossia per i vertici degli intermediari finanziari.

Riassumendo, possiamo concludere che, con riferimento specifico all'art. 3 della Costituzione, l'art. 6 della legge Amati presenta evidenti profili di illegittimità costituzionale in quanto introduce elementi di discriminazione nella normativa interna relativa alle munizioni cluster. In accordo con il Capo dello Stato, si ritiene che tale illegittimità si realizzerebbe attraverso l'istituzione di un regime sanzionatorio di *favor* per i vertici degli intermediari finanziari che si realizzerebbe con la depenalizzazione nei loro confronti del reato di finanziamento. Al contrario, rispetto alle mine antiuomo, il contrasto tra l'art. 6 della nuova legge e l'art. 3 della Costituzione potrebbe profilarsi in un'ottica diversa rispetto a quella prospettata dal Presidente della Repubblica. Infatti, non si determinerebbe una depenalizzazione del reato per alcune categorie di soggetti, ma si introdurrebbe, piuttosto, una sanzione amministrativa esclusivamente per i vertici degli intermediari finanziari. Tale situazione potrebbe (il condizionale è d'obbligo) assumere carattere discriminatorio se confrontata all'impunità di cui continuerebbero a godere i soggetti che, pur finanziando le attività relative alle mine antiuomo, non dovessero ricoprire tale ruolo.

#### 6.2 I profili di illegittimità costituzionale rispetto all'art. 117 della Costituzione

Continuando l'esame del messaggio di rinvio alle Camere, si nota che il Capo dello Stato pone in rilievo un ulteriore elemento di criticità contenuto nella nuova normativa. Il Presidente sostiene che la depenalizzazione del reato<sup>42</sup> comporti una violazione della normativa internazionale contenuta nell'art. 9 delle Convenzioni di Oslo e di Ottawa che prevedono la criminalizzazione delle attività di finanziamento. Interpretando la norma in senso restrittivo<sup>43</sup>, il Presidente della Repubblica individua un secondo profilo di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 117 primo comma, secondo cui "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Rispetto alla violazione degli obblighi internazionali prefigurati dal Capo dello Stato, è opportuno proporre alcune considerazioni. In primo luogo, è bene rammentare, secondo quanto sostenuto in precedenza, che, l'interpretazione prevalente dell'art. 9 delle Convenzioni stabilisce per gli Stati parti soltanto l'obbligo di adottare misure adeguate per garantire l'attuazione della Convenzione. In tal senso, l'adozione di misure penali, sebbene fortemente raccomandata dalle Conferenze degli Stati parti, rientrerebbe nella discrezionalità di ciascuno Stato parte senza acquisire il carattere dell'obbligatorietà. Secondo questa interpretazione, dunque, la depenalizzazione delle condotte di

<sup>42</sup> Si ricorda che, secondo quanto detto in precedenza, la depenalizzazione del reato di finanziamento si realizzerebbe soltanto con riferimento alle attività connesse alle bombe a grappolo e non, come invece sostiene il Capo dello Stato, anche con riferimento alle mine antiuomo.

<sup>43</sup> Nel secondo paragrafo del presente contributo si è evidenziato che l'art. 9 delle due Convenzioni si presta ad una duplice interpretazione. Secondo un'interpretazione restrittiva, accolta dal Capo dello Stato e fortemente raccomandata dalle Conferenze degli Stati parti delle Convenzioni, l'art. 9 imporrebbe agli Stati parti l'obbligo preciso di istituire sanzioni penali per reprimere violazioni della Convenzione. Al contrario, seguendo la seconda interpretazione della norma, più permissiva, dall'art. 9 delle Convenzioni sarebbe possibile desumere solo un obbligo, più generale, di adottare misure appropriate, quindi non necessariamente penali.

finanziamento che si verificherebbe nel caso delle attività connesse alle munizioni cluster, non comporterebbe alcuna violazione della Convenzione di Oslo<sup>44</sup>.

Analizzando, invece, la normativa interna sulle mine antiuomo, è utile rammentare che la mancata istituzione di un divieto di assistenza e la conseguente assenza di un regime sanzionatorio, sia esso penale o amministrativo, per chi viola tale divieto, già colloca l'Italia in una condizione inadempienza rispetto agli obblighi internazionali previsti dall'art. 9 della Convenzione di Ottawa. In ragione di ciò, l'introduzione dell'art. 6 della nuova normativa, pur non rappresentando un adeguamento completo dell'ordinamento interno a quello internazionale, avrebbe quantomeno l'effetto positivo di introdurre un divieto di finanziamento che allo stato attuale è del tutto assente<sup>45</sup>.

Alla luce di quanto precede, si può concludere che l'introduzione dell'art. 6 della legge Amati nell'ordinamento italiano comporterebbe profili di illegittimità costituzionale sia rispetto all'art. 3 sia rispetto all'art. 117 della Costituzione<sup>46</sup>. Tale illegittimità costituzionale, appare particolarmente evidente con riferimento alla disciplina inerente le munizioni cluster dove la depenalizzazione del reato per alcune categorie di soggetti, comporterebbe una palese violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale. Tale circostanza sembra di per sé sufficiente a giustificare il rinvio presidenziale alle Camere anche se, nel complesso, le motivazioni avanzate dal Capo dello Stato debbono essere lette ed interpretate alla luce delle precisazioni offerte nelle righe precedenti.

## 7. Conclusioni

Al termine di questo contributo possiamo avanzare una serie di riflessioni conclusive orientate non solo a riassumere i risultati della nostra analisi ma finalizzate altresì a proporre misure correttive tese a garantire, in vista di un riesame della legge, il definitivo allineamento del diritto interno al diritto internazionale.

Per quanto attiene ai risultati raggiunti, possiamo affermare, con un certo grado di certezza, che dall'art. 9 delle Convenzioni non sembra emergere alcun obbligo di incriminare le condotte illecite previste nei due strumenti giuridici. Al contrario, la prassi applicativa degli Stati sembra propendere per un mero obbligo di adottare misure legislative idonee a garantire l'attuazione della Convenzione. In questa prospettiva, la depenalizzazione del reato di finanziamento non si porrebbe in contrasto con gli obblighi internazionali e non rappresenterebbe, pertanto, una violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Con riferimento alla normativa interna, è possibile concludere che se la disciplina domestica inerente le munizioni a grappolo sembra oggi adattarsi perfettamente al disposto della Convenzione di Oslo, prevedendo addirittura la criminalizzazione delle attività di assistenza, al contrario, la legislazione interna in tema di mine antiuomo presenta ancora problemi di conformità rispetto agli standard internazionali. L'assenza, nell'ordinamento

---

<sup>44</sup> Pur non rappresentando una violazione degli obblighi internazionali, la depenalizzazione del reato di finanziamento si muoverebbe certamente in senso contrario rispetto alle raccomandazioni delle Conferenze degli Stati parti e non rappresenterebbe una soluzione auspicabile per una più rigida e solerte attuazione degli obblighi convenzionali.

<sup>45</sup> Tale adeguamento non sarebbe comunque completo in quanto la legge Amati si limita a sanzionare esclusivamente la fattispecie del finanziamento e non le più generiche attività di assistenza e incoraggiamento.

<sup>46</sup> È doveroso ribadire che il contrasto con l'art. 117 della Costituzione si verificherebbe soltanto qualora si assumesse come corretta l'interpretazione, accolta dal Capo dello Stato, secondo cui gli Stati parti delle due Convenzioni sono obbligati ad incriminare i comportamenti vietati dalle Convenzioni.

italiano, di un sistema sanzionatorio, sia esso penale o amministrativo, finalizzato a reprimere le attività di assistenza correlate alle attività di uso, produzione o distribuzione delle mine antiuomo, pone l'Italia in una condizione di inadempienza rispetto agli obblighi assunti ad Ottawa. In aggiunta, la legge Amati, così come redatta dal Parlamento, non sembra in grado di sanare questo *vulnus* dal momento che si limita ad istituire un divieto specifico di finanziamento e non, come invece previsto dalla disciplina internazionale, un ampio e generale divieto di assistenza che include quello di finanziamento.

Per tale ragione, al fine di garantire un completo adeguamento della normativa interna al dettato internazionale, il provvedimento in questione, rinviato nuovamente allo studio della 6<sup>o</sup> Commissione permanente del Senato<sup>47</sup>, dovrebbe spingersi oltre le osservazioni del Capo dello Stato che suggeriscono l'introduzione, nell'art. 6 del provvedimento, della clausola di salvaguardia penale ("salvo che il fatto non costituisca reato"). La mera introduzione di tale clausola, infatti, se da un lato avrebbe l'effetto positivo di conservare il regime penale per tutti coloro che violano il divieto di assistenza in materia di munizioni cluster, dall'altro non introdurrebbe, con riferimento alle mine antiuomo, il divieto di assistenza contemplato nella normativa internazionale<sup>48</sup>.

In conclusione, si ritiene che un ulteriore intervento normativo in materia di mine antiuomo e munizioni cluster debba innanzitutto porsi l'obiettivo di completare l'attuazione degli obblighi internazionali assunti ad Ottawa, nei confronti dei quali l'ordinamento italiano appare ancora inadempiente. In tal senso, si fa notare che, seppur l'art. 9 della Convenzione di Ottawa non imponga all'Italia di criminalizzare le attività di assistenza e finanziamento alle imprese produttrici di mine, la previsione di sanzioni penali per tali condotte rappresenterebbe un'opportunità per garantire una più efficace attuazione della Convenzione e per omogeneizzare la normativa interna in materia di mine antiuomo alla disciplina inerente le munizioni cluster. Ciò si potrebbe realizzare attraverso una modifica dell'art. 7 comma 1 della legge 374 n. 1997 che, sul modello di quanto avvenuto con legge n. 95 del 2011 per le munizioni cluster introduca, tra le fattispecie sanzionabili con la reclusione da 3 a 12 anni, anche l'assistenza prestata a favore di chi intraprende le attività vietate della Convenzione. Per essere chiari, l'art. 7 della legge n. 374 potrebbe essere così riformulato: "Chiunque usa, fatte salve le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 5, fabbrica, vende, cede a qualsiasi titolo, esporta, importa, detiene mine antipersona o parti di esse, o assiste anche finanziariamente, incoraggia o induce altri ad impegnarsi in tali attività<sup>49</sup>, 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, è punito con la reclusione da tre a dodici anni e con la multa da lire 500 milioni a lire 1000 milioni"<sup>50</sup>.

In ultimo, oltre alla necessità di emendare l'art. 7 della legge 374, si fa notare, altresì, l'opportunità di conservare, nel prossimo intervento normativo in materia, gli elementi di

<sup>47</sup> Il riesame della legge in Commissione è già stato avviato ma il recente scioglimento delle Camere allontana la prospettiva di una veloce approvazione della legge.

<sup>48</sup> In aggiunta, qualora si optasse per l'introduzione della clausola di salvaguardia penale e si preservasse, dunque, anche l'impianto sanzionatorio di carattere amministrativo della legge Amati, si dovrebbe prevedere, quantomeno, un coordinamento tra la nuova normativa e il regime sanzionatorio penale previsto nella legge n. 95, onde evitare un cumulo di sanzioni (amministrative e penali), non sempre ammesso alla luce della recente giurisprudenza delle Corti di Lussemburgo e Strasburgo. Per ulteriori dettagli relativi alla giurisprudenza delle Corti europee di Strasburgo e Lussemburgo sul principio del *ne bis in idem* e sul divieto di doppio binario sanzionatorio, si rimanda a A. IERMANO, *La nozione di pena*, cit., p. 71 ss.

<sup>49</sup> Corsivo aggiunto.

innovazione contenuti nella legge Amati. Ci si riferisce, in particolare, al sistema di controllo istituito dal provvedimento, che conferisce agli organismi di vigilanza nuovi poteri di ispezione e al regime sanzionatorio amministrativo riservato agli intermediari finanziari nella loro qualità di persone giuridiche.