

Commissione Finanze e Tesoro  
Senato della Repubblica

**AS 57 – DDL Misure per contrastare il  
finanziamento delle imprese produttrici  
di mine antipersona, di munizioni e  
submunizioni a grappolo**

Nota di commento

**PREMESSA**

L'ultimo Rapporto *Worldwide investments in cluster munition: a shared responsibility* del 2014 contiene le segnalazioni effettuate dalle organizzazioni non governative, riunite nella *Cluster Munition Coalition* (CMC) sulle istituzioni finanziarie che forniscono investimenti e servizi finanziari alle imprese che producono bombe *cluster*.

L'Italia, con Belgio, Irlanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Samoa e Svizzera, rappresenta uno dei Paesi del mondo che hanno emanato leggi nazionali sulla proibizione di investimenti in Munizioni Cluster da parte di istituzioni finanziarie, sia pubbliche che private.

Tra i 76 istituti presenti, che stanno lavorando sulla definizione di linee politiche da seguire in merito alle Munizioni Cluster, compaiono anche banche Italiane che negli ultimi anni hanno attivato un piano d'azione a riguardo.

Emerge che 151 istituti finanziari nel mondo hanno investito dal 2011 al 2014 circa 27 miliardi di dollari in compagnie produttrici di munizioni a grappolo e che tra questi debbano essere annoverati non solo banche, ma anche fondi pensionistici e altri intermediari a livello mondiale.

Chiaro l'obiettivo del disegno di legge in oggetto che si pone l'obiettivo di estendere il campo d'azione e di controllo già definito compiutamente dalle Leggi 106/1999 e 95/2011 con le quali sono state ratificate rispettivamente le Convenzioni di Ottawa e di Oslo.

Coerentemente a tale scopo, troviamo nel provvedimento:

- 1) all'art.1: *"il divieto totale al finanziamento di società in qualsiasi forma giuridica costituite, aventi sede in Italia o all'estero, che svolgano attività di produzione, utilizzo, riparazione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, stoccaggio, detenzione o trasporto delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni cluster"* per tutti gli **intermediari abilitati** come definiti dall'articolo 2 comma 1, lettera a).
- 2) all'art. 2:
  - a) nella definizione di «*intermediari abilitati*», oltre alle banche, le SIM, le Società di gestione del risparmio, le SICAV, nonché gli intermediari finanziari di cui all'articolo 107 del decreto

legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le fondazioni bancarie e i fondi pensione;

- b) nella definizione di «*finanziamento*», ogni forma di "supporto finanziario", 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;

## ANALISI DEL TESTO

Apprezzando, in generale, le finalità che il disegno di legge intende perseguire, si evidenziano di seguito alcune considerazioni su specifiche norme che a nostro parere ne rendono complessa l'attuazione.

Le banche operanti in Italia hanno fatto grandi passi in avanti su questa materia, non solo in applicazione delle norme primarie ma anche rilevantemente in applicazione degli indirizzi strategici della Banca d'Italia alla cui osservazioni facciamo direttamente riferimento.

### Art.1 – Finalità

La norma prevede "il divieto totale al finanziamento di società in qualsiasi forma giuridica costituite, aventi sede in Italia o all'estero, che svolgano attività di produzione, **utilizzo**, riparazione, **promozione**, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, stoccaggio, **detenzione o trasporto** delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni cluster" per tutti gli intermediari abilitati come definiti dall'articolo 2 comma 1, lettera a).

Allo stesso tempo l'art. 7 della Legge 95/11 in tema di "Sanzioni" prevede che:

*"Chiunque impiega, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, **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, e' punito con la reclusione da tre a dodici anni e con la multa da euro 258.228 a euro 516.456."***

Dal confronto di cui sopra, appare evidente che la portata dell'art. 1 del DDL sia molto più ampia.

Mentre le attività di produzione, riparazione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, stoccaggio (cfr. anche L.95/11) fanno chiaramente riferimento all'azienda "produttrice" di mine antipersona, ecc., quelle di "**utilizzo, detenzione e trasporto**" sono riconducibili ad altri soggetti "non produttori", che possano essere entrati in possesso e, pertanto, utilizzare e detenere, anche in modo estemporaneo, mine antiuomo, come tali difficilmente identificabili.

Anche il riferimento al termine "**promozione**" pare non corretto e aderente alla realtà, giacché è difficile immaginare che, stante un simile divieto, i suddetti soggetti possano promuovere un siffatto "prodotto".

**Sarebbe quindi opportuno definire le attività di cui all'articolo 1, eliminando il riferimento alle attività di "utilizzo, promozione, detenzione o trasporto.**

## **Art. 2 – Definizioni**

Come, peraltro, già segnalato dalla Banca d'Italia:

- con riferimento all'ambito di applicazione, "una definizione più puntuale degli intermediari ai quali il divieto si riferisce potrebbe essere auspicabile", nel senso di **eliminare il riferimento all'art. 107 TUB (che nella versione vigente si riferisce all'autorizzazione) e sostituirlo con quello all'art. 106 TUB (che definisce i soggetti)**.
- la norma si concentra sull'attività di finanziamento delle imprese produttrici di mine antiuomo, ma ricomprende soggetti che non sono autorizzati a erogare credito (SGR, fondi pensione, imprese di investimento) che, invece prestano servizi di investimento (in termini molto semplici: negoziazione di strumenti finanziari per conto dei clienti o per conto proprio). L'estensione del perimetro del divieto alle attività di investimento non è dunque diretta, ma desunta da una definizione di "finanziamento" che ricomprende l'acquisto o la sottoscrizione di strumenti finanziari emessi da queste società. **Forse una definizione più aderente alla normativa (TUB e TUF) sarebbe forse auspicabile per evitare eventuali incertezze interpretative.**

- il divieto riguarderebbe solo "l'acquisto di strumenti finanziari di debito nell'ambito della prestazione di servizi e attività di investimento per conto della propria clientela (esclusa l'attività in conto proprio)". **Andrebbe chiarito meglio questo aspetto** in quanto il disegno di legge non chiarisce se l'acquisto:
  - a) si riferisca solo ai titoli di debito, e
  - b) solo acquisti per conto terzi.

### **Art. 3- 4 – Compiti e verifiche della Banca d'Italia**

Nel rimandare alle considerazioni già svolte dalla Banca d'Italia, per quanto concerne le funzioni di Vigilanza e gli "intermediari abilitati" da vigilare, si evidenzia, in particolare, nella disposizione di cui all'art. 1, il riferimento a "**società in qualsiasi forma giuridica costituite, aventi sede in Italia o all'estero, che svolgano attività di produzione, utilizzo, riparazione, promozione, vendita, distribuzione, importazione, esportazione, stoccaggio, detenzione o trasporto delle mine antipersona, delle munizioni e submunizioni cluster**".

Risulta chiaro che per assolvere al divieto da parte degli "intermediari abilitati" e, quindi, per le banche, di acquistare per conto dei clienti i titoli di società produttrici di mine antiuomo è imprescindibile l'istituzione di un registro di tali soggetti (come previsto dal designo di legge).

Non si entra opportunamente sulla questione di chi debba istituire e gestire il registro (il Disegno di Legge indica la Banca d'Italia), ma la disponibilità di un registro facilmente accessibile e aggiornato è "*condicio sine qua non*" per il raggiungimento dell'obiettivo sfidante del disegno di legge.