

Rel. n. III/12/2011

Roma, 5 settembre 2011

Novità legislative: L. 14 giugno 2011, n. 95 (Gazz. Uff. n. 153 del 4 luglio 2011)

OGGETTO: Novità legislative – L. 14 giugno 2011, n. 95, recante *"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"* – Disposizioni rilevanti per il settore penale.

RIF. NORM.: L. 14 giugno 2011, n. 95, art. 7.

1. La l. 14 giugno 2010, n. 95 (entrata in vigore il 5 luglio 2011) ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione di Oslo sulle munizioni a grappolo (i c.d. "cluster"), firmata a Dublino il 30 maggio 2008 ed entrata in vigore il 1° agosto 2010.

La suddetta Convenzione ha messo definitivamente al bando questo tipo di munizioni particolarmente letali. I *cluster* sono essenzialmente bombe, in genere sganciate da velivoli o lanciate da artiglierie, razzi e missili guidati, contenenti un certo numero di "submunizioni" (le c.d. *bomblets*) che, al funzionamento dell'ordigno principale, vengono disperse, secondo diversi sistemi, a distanza. Le vere e proprie bombe a grappolo spesso non funzionano all'impatto col suolo, rimanendo parzialmente interrati e quindi invisibili e pericolosissimi; molti produttori di *cluster* dichiarano percentuali di malfunzionamenti vicine al 5%, ma durante l'ultimo conflitto nel Sud del Libano per molti di questi ordigni è stato calcolato che le percentuali abbiano raggiunto il 40-55%, con effetti devastanti sulla popolazione civile che ha visto il proprio territorio trasformato, dopo i combattimenti, in veri e propri campi minati. In Afghanistan si cerca tuttora di bonificare il terreno dalle PFM1, in gergo chiamate pappagalli verdi, eredità delle guerra russo-afghana degli anni ottanta, che continuano ancora oggi a mietere numerose vittime civili, soprattutto bambini.

Come detto la Convenzione è entrata in vigore nell'agosto del 2010, ma va comunque evidenziato che alcuni dei principali Stati produttori od utilizzatori di *cluster* (ed in particolare Stati Uniti, Cina, Russia ed Israele) non l'hanno sottoscritta ed è dunque prevedibile che la loro disponibilità sul mercato internazionale delle armi continui ad essere elevata.

La Convenzione impegna gli Stati aderenti a non utilizzare od incoraggiare l'uso, produrre, sviluppare, acquisire, trasferire ad altri, stoccare munizioni a grappolo. Lo strumento internazionale, all'art. 2, provvede altresì a definire la nozione di "*cluster munition*", per cui deve intendersi tale la munizione progettata per disperdere o rilasciare submunizioni detonanti una carica esplosiva e del peso – comprese le submunizioni caricate – inferiore ai venti chilogrammi. Il medesimo articolo si premura poi di perimetrare ulteriormente la nozione di munizione a grappolo specificando che dalla stessa rimangono esclusi: i "*flares*" e gli altri mezzi di contromisura utilizzati nella difesa aerea per contrastare i sensori ottici a guida infrarossa dei missili; le munizioni o le submunizioni progettate per produrre effetti elettrici od elettronici; le munizioni che, progettate specificamente per evitare la produzione di effetti in un'area indiscriminata e per prevenire il rischio connesso alla mancata esplosione delle submunizioni, contengano meno di dieci submunizioni dal peso inferiore ai quattro chilogrammi progettate per raggiungere singoli obiettivi e dotate di meccanismi elettronici di autodistruzione o disattivazione.

L'art. 9 della impegna poi gli Stati aderenti ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'effettività della Convenzione, compreso il ricorso a sanzioni penali finalizzate alla prevenzione ed alla repressione di comportamenti proibiti dalla stessa e consumati nel proprio territorio o da persone soggette alla loro giurisdizione.

2. Nel dare attuazione alla Convenzione, il legislatore ha provveduto ad introdurre un nuovo ed autonomo reato ad oggetto le munizioni a grappolo configurato nell'art. 7 della l. n. 95/2001.

Si tratta di un delitto doloso punito con la reclusione da tre a dodici anni e con la multa da euro 258.228 ad euro 516.456.

Quella delineata dalla novella è una fattispecie a condotte alternative il cui elenco ricalca più o meno pedissequamente quello dei comportamenti proibiti dalla Convenzione. Il reato è dunque integrato da chi impiega, sviluppa, produce, acquisisce in qualsiasi modo, 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.

Come detto il fatto tipico viene realizzato in via alternativa attraverso la consumazione di una qualsiasi delle condotte descritte, talchè alla commissione di più d'una in relazione al medesimo oggetto non consegue una pluralità di violazioni della norma incriminatrice, bensì la configurabilità di un unico reato.

Con riguardo alla prima condotta dell'elenco, quella di impiego, la disposizione in commento esclude la tipicità di quei comportamenti previsti dall'art. 3, comma 3 della novella ed autorizzati dai § 6 e 7 dell'art. 3 della Convenzione. Si tratta dell'utilizzo di munizioni a grappolo, in quantità inferiori alle mille unità, per scopi di addestramento nella rilevazione, bonifica e distruzione delle stesse.

In realtà il citato comma terzo dell'art.3 della novella prevede altresì – anche in questo caso in accordo con i dettami della Convenzione – la possibilità di rinnovare la sopra descritta dotazione acquisendo da un altro Stato munizioni a grappolo e dunque l'eccezione di tipicità avrebbe dovuto essere estesa anche alle condotte di acquisizione e trasferimento. Ad ogni buon conto, posto che tali attività, se poste in essere nei limiti descritti, sono espressamente rese lecite dalla legge, devono ritenersi quantomeno giustificati in tali casi i comportamenti eventualmente normotipo.

Le altre condotte tipizzate dalla novella non sollevano particolari problemi interpretativi, nel mentre deve essere giudicata favorevolmente la scelta di incriminare in maniera autonoma anche i comportamenti di istigazione e supporto alle attività che hanno direttamente ad oggetto le munizioni a grappolo. Se infatti è vero che tali comportamenti potrebbero comunque assumere penale rilevanza ai sensi dell'art. 110 cod. pen., è altrettanto vero che è abbastanza probabile che la maggior parte dei fatti illeciti ad oggetto i *cluster* vengano consumati in contesti in cui risultino insufficienti le condizioni di applicabilità della legge penale italiana. In tal senso tipizzare comportamenti di agevolazione dell'utilizzo da parte di altri di tali ordigni – e che è più facile invece prevedere possano essere realizzati in territorio italiano o da parte di cittadini italiani – è dunque una felice intuizione, in grado di garantire l'effettività degli obiettivi di tutela assegnati all'incriminazione di nuovo conio.

Oggetto materiale del reato sono, come detto, le munizioni a grappolo o anche solo le loro parti, di cui la novella non fornisce la nozione, rinviando implicitamente a quella contenuta nel già illustrato art. 2 della Convenzione del 2008.

Il secondo comma dell'art. 7 della l. n. 95/2011 prevede un speciale attenuante ad effetto speciale (diminuzione delle pene edittali fino alla metà) per il caso che il fatto risulti di «particolare tenuità». Si tratta dell'ennesima attenuante indefinita e come tale fonte di riserve, esponendo l'imputato nella prassi applicativa all'arbitrio

interpretativo del giudice. Ma nel caso di specie le perplessità sono forse anche maggiori, atteso che non si comprende quale possa essere il fatto di particolare tenuità o anche solo a quali parametri agganciare la valutazione imposta dalla norma. Infatti anche una sola bomba a grappolo, ancorché le submunizioni non abbiano potenzialità elevate, è un ordigno micidiale per la vita e l'incolumità degli essere umani.

Da ultimo va ricordato che le munizioni a grappolo erano sicuramente finora classificabili, ai fini penali, alternativamente tra le munizioni da guerra, gli esplosivi o gli ordigni micidiali, tutti oggetti) la cui fabbricazione, detenzione o commercio erano inibiti ai privati (salvo per quelli che avevano i requisiti per accedere alla licenza di fabbricazione) sotto la minaccia delle sanzioni penali previste dagli artt. 1, 2 e 4 della l. n.895/1967. Non solo le munizioni a grappolo rientravano anche nella nozione di materiali di armamento e dunque potevano costituire altresì l'oggetto dei reati previsti in proposito dalla l. n. 185/1990.

La nuova norma incriminatrice introdotta dalla novella risulta dunque speciale rispetto a quelle menzionate in precedenza quantomeno per la parte in cui le rispettive fattispecie possano ritenersi sovrapponibili. Ed in realtà tale sovrapponibilità appare *prima facie* assoluta, attesa che l'ampio spettro semantico dei termini impiegati per descrivere le condotte di produzione, acquisizione, conservazione e trasferimento sembra in grado di assorbire quelli utilizzati per descrivere nella l. n. 895/1967 e nella l. n. 185/1990 le condotte di fabbricazione, commercio, detenzione, porto, importazione ed esportazione.

Redattore: Luca Pistorelli

Il vice direttore
(Domenico Carcano)