

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e XII (Affari sociali)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione dei regolamenti (CE) n. 273/2004, n. 111/2005 e n. 1277/2005, come modificato dal regolamento (CE) n. 297/2009, in tema di precursori di droghe. Atto n. 306 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 5

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 18 gennaio 2011. — Presidenza del vicepresidente della XII Commissione Gero GRASSI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 13.

Schema di decreto legislativo recante attuazione dei regolamenti (CE) n. 273/2004, n. 111/2005 e n. 1277/2005, come modificato dal regolamento (CE) n. 297/2009, in tema di precursori di droghe. Atto n. 306.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame dello schema di decreto in titolo.

Gero GRASSI, *presidente*, ricorda che le Commissioni sono chiamate ad esprimere entro il 22 gennaio prossimo, il parere di competenza al Governo sullo schema di decreto legislativo recante attuazione dei regolamenti (CE) nn. 273/2004, 111/2005 e 1277/2005, come modificato dal regola-

mento (CE) n. 297/2009, in tema di precursori di droghe.

Benedetto Francesco FUCCI (PdL), *relatore per la XII Commissione*, ricorda che lo schema di decreto legislativo in esame è stato adottato in attuazione dell'articolo 45 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Legge comunitaria 2009), che delega il Governo al riordino, all'attuazione e all'adeguamento della normativa nazionale ai sopra richiamati regolamenti comunitari. In proposito, ricordo che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 29 luglio 2010, ha condannato l'Italia per non avere adottato le misure nazionali di attuazione dell'articolo 12 del citato regolamento (CE) n. 273/2004, relativo ai precursori di droghe, nonché dell'articolo 31 del regolamento (CE) n. 111/2005, recante norme per il controllo del commercio dei precursori di droghe tra la Comunità e i paesi terzi.

Il provvedimento si compone di quattro articoli. In qualità di relatore per la XII Commissione, si soffermerà sulle parti dello schema che recano norme sostanziali, lasciando al collega della II Commissione l'illustrazione delle principali disposizioni di carattere sanzionatorio: in par-

ticolare, si tratta dei commi 4, 6, 7, 10, 11, 12, 14, 16 e 19 dell'articolo 70 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera a), dello schema in esame.

Venendo al contenuto del provvedimento, ricorda che il nuovo articolo 70 del citato testo unico, sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera a), dello schema in esame, disciplina interamente la materia dei precursori di droga, cioè delle sostanze classificate nelle categorie 1, 2 e 3 dell'allegato I del regolamento (CE) n. 273/2004 e dell'allegato al regolamento (CE) n. 111/2005, indicando le definizioni relative e introducendo una serie di obblighi per i soggetti interessati e prevedendo, altresì, sanzioni di carattere amministrativo e penale a carico degli operatori che violino gli obblighi previsti.

In particolare, il comma 1 del nuovo articolo 70 reca le definizioni di sostanze classificate, di operatore e delle condotte di immissione sul mercato, importazione ed esportazione delle medesime sostanze, stabilendo che si intende per: a) sostanze suscettibili di impiego per la produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di seguito denominate sostanze classificate o precursori di droghe: tutte le sostanze individuate e classificate nelle categorie 1, 2 e 3 dell'allegato I al regolamento (CE) n. 273/2004 e dell'allegato al regolamento (CE) n. 111/2005, compresi miscele e prodotti naturali contenenti tali sostanze; sono esclusi medicinali, preparati farmaceutici, miscele, prodotti naturali e altri preparati contenenti sostanze classificate, composti in modo tale da non poter essere facilmente utilizzati o estratti con mezzi di facile applicazione o economici; b) operatore: una persona fisica o giuridica che operi nell'attività di immissione sul mercato di sostanze classificate, nonché una persona fisica o giuridica che operi, secondo quanto previsto dai regolamenti (CE) n. 111/2005 e 1277/2005, nell'ambito

dell'importazione o dell'esportazione di sostanze classificate nei confronti di paesi non comunitari o svolga attività di intermediazione ad esse relative, comprese le persone la cui attività autonoma consiste nel fare dichiarazioni in dogana per i clienti sia a titolo principale sia a titolo accessorio rispetto a un'altra attività; c) immissione sul mercato: l'attività di fornire, a titolo oneroso o gratuito, sostanze classificate nella Comunità ovvero di immagazzinare, di fabbricare, di produrre, di trasformare, di commerciare, di distribuire o di intermediare tali sostanze, ai fini di fornitura nella Comunità.

Osserva, poi, che il comma 2 stabilisce la nomina di un responsabile per la commercializzazione delle sostanze classificate nelle categorie 1 e 2 e la sua notifica al Ministero della salute, da parte degli operatori. Il comma 3 prevede il rilascio di una licenza da parte del Ministero della salute, con validità triennale, agli operatori che intendono compiere le attività indicate nel comma 1, in relazione alle sostanze classificate nella categoria 1. Sono escluse dall'obbligo di licenza le farmacie, per quanto riguarda l'acquisto di sostanze classificate in categoria 1, e la vendita o la cessione di tali sostanze in dose e forma di medicamento. La licenza è soggetta alla tassa di concessione governativa. Le licenze sono comunicate al Direzione centrale per i servizi antidroga, istituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, al Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, al Comando generale della Guardia di finanza ed alla Agenzia delle Dogane, che impartiscono ai dipendenti organi periferici le istruzioni necessarie per la vigilanza. Il Ministero della salute può rilasciare licenze speciali ai laboratori ufficiali delle autorità competenti.

Il comma 5 prevede l'obbligo di una registrazione, con validità triennale, presso il Ministero della salute, per gli operatori che immettono sul mercato, importano o esportano sostanze classificate di cui alla categoria 2 e gli operatori che esportano le sostanze classificate di cui alla categoria 3. La registrazione è soggetta al pagamento

di una tariffa. All'obbligo di registrazione non sono tenuti: gli spedizionieri doganali o i vettori che agiscono unicamente in tale qualità; gli operatori che effettuano transazioni nel corso dell'intero anno solare per quantità di sostanze classificate in categoria 2 non superiori ai valori soglia di cui all'allegato II al regolamento (CE) n. 273/2004; gli operatori che esportano, nel corso dell'intero anno solare, quantità di sostanze classificate in categoria 3 non superiori ai valori soglia di cui all'allegato II al regolamento (CE) n. 1277/2005; le farmacie, per quanto riguarda l'acquisto di sostanze classificate in categoria 2, e la vendita o la cessione di tali sostanze in dose e forma di medicamento, nonché le strutture o istituzioni, quali università, laboratori di tossicologia forense, laboratori di sanità pubblica, laboratori di ricerca scientifica, ambulatori veterinari, dogane, organi di polizia, laboratori ufficiali di autorità pubbliche e forze armate, che agiscono unicamente come utilizzatori di sostanze classificate in categoria 2.

Il comma 8 dispone che la distruzione delle sostanze di cui alla categoria 1 è effettuata, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 22, 23, 25 e 25-*bis* del testo unico, riguardanti la cessazione delle attività autorizzate e i relativi provvedimenti del Ministero della salute, per la destinazione e distruzione delle sostanze stupefacenti e psicotrope.

Il comma 9 stabilisce l'obbligo di un'autorizzazione, rilasciata dal Ministero della salute, con validità semestrale e soggetta a una tassa di concessione governativa e al pagamento di una tariffa, per: l'esportazione delle sostanze appartenenti alle categorie 1 e 2; l'esportazione delle sostanze appartenenti alla categoria 3 verso uno dei paesi indicati nell'allegato IV, punto 2, al regolamento n. 1277/2005 e successive modificazioni; l'importazione delle sostanze appartenenti alla categoria 1. È necessaria, altresì, una notificazione preventiva all'esportazione, da trasmettere alle autorità competenti del paese di destinazione, per: le esportazioni di sostanza appartenenti alla categoria 1; le esportazioni di sostanze appartenenti alle cate-

gorie 2 e 3, destinate ai paesi inclusi nell'allegato IV del regolamento (CE) n. 1277/2005 e successive modificazioni.

I commi 13 e 15 stabiliscono a carico degli operatori obblighi di documentazione, comunicazione ed etichettatura. In particolare, il comma 13 prevede: la documentazione delle transazioni che portano alla immissione sul mercato di sostanze classificate nelle categorie 1 e 2, secondo le modalità indicate nell'allegato III, in conformità e nei limiti di quanto disposto dal regolamento (CE) n. 273/2004; la documentazione delle operazioni di importazione ed esportazione concernenti sostanze classificate e le relative attività di intermediazione, in conformità e nei limiti di quanto disposto dal regolamento (CE) n. 111/2005; la verifica, prima della fornitura di sostanze classificate nelle categorie 1 e 2, della presenza di etichette recanti i nomi delle sostanze, come indicati nell'allegato I al regolamento (CE) n. 273/2004 e dell'allegato al regolamento n. 111/2005; analogha verifica deve essere svolta su tutte le spedizioni di sostanze classificate, nell'ambito di operazioni di importazione, esportazione o intermediazione, in conformità di quanto previsto nel regolamento (CE) n. 111/2005.

Il comma 15 prevede: la comunicazione delle attività commerciali tra l'Italia e paesi dell'Unione europea, nonché di importazione, esportazione e transito tra l'Italia e paesi extracomunitari, alla Direzione centrale per i servizi antidroga, istituita nell'ambito del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, per le sostanze classificate nelle categorie 1 e 2, nonché per le esportazioni delle sostanze appartenenti alla categoria 3, qualora soggette al rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 9; la rendicontazione – entro il 15 febbraio di ogni anno – al Ministero della salute delle movimentazioni di sostanze classificate effettuate nel corso dell'anno precedente, secondo le modalità indicate nell'allegato III, in conformità e nei limiti di quanto disposto dai regolamenti (CE) n. 273/2004, n. 111/2005 e n. 1277/2005.

I commi 17 e 18 prevedono, rispettivamente, la collaborazione informativa tra operatori e Direzione centrale per i servizi antidroga e la vigilanza del Ministero della salute verso gli operatori, attraverso la collaborazione degli organi di polizia.

Il comma 20 prevede un decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'interno e sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento politiche antidroga, per modificare l'allegato III, in conformità a nuove disposizioni della disciplina comunitaria.

Il comma 21 stabilisce che le attività di rilascio della licenza, di registrazione e di autorizzazione di cui ai commi 3, 5 e 9, sono sottoposte a tariffe, previste con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo e aggiornate almeno ogni due anni.

Fa presente, poi, che l'articolo 1, comma 1, lettera *b*), dello schema di decreto abroga il comma 2-*bis* dell'articolo 73 del testo unico citato. L'abrogazione si spiega in relazione all'introduzione nell'articolo 70 dell'intera disciplina della materia dei precursori di droga e delle relative sanzioni.

L'articolo 1, comma 1, lettera *c*), novella l'articolo 74 del medesimo testo unico, in materia di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope. Con la novella, si prevede la configurabilità del reato associativo nel caso in cui lo scopo del sodalizio criminale sia la commissione di più delitti tra quelli previsti, oltre che dall'articolo 73, anche dall'articolo 70, commi 4, 6 e 10, con esclusione delle condotte riferibili alle sostanze di cui alla categoria 3.

L'articolo 1, comma 1, lettera *d*), modifica i commi 4 e 5 dell'articolo 87 del testo unico, che disciplinano la distruzione delle sostanze stupefacenti e psicotrope confiscate; la lettera in esame include tra le sostanze da distruggere, ove possibile, anche i precursori di droga previsti dal nuovo articolo 70.

L'articolo 1, comma 1, lettera *e*), abroga l'allegato I (elenco delle sostanze classificate nelle categorie 1, 2 e 3) e l'allegato II del testo unico (definizioni di operatore, immissione sul mercato, importazione ed esportazione), considerando che il nuovo articolo 70 contiene il rinvio, per gli elenchi delle sostanze classificate, agli allegati dei regolamenti comunitari, e, per quanto concerne le definizioni, a quelle presenti nel comma 1 del medesimo articolo 70. La norma in esame sostituisce, altresì, l'allegato III del testo unico (documentazione ed etichettatura per le sostanze classificate), al fine di renderlo adeguato alla normativa comunitaria.

L'articolo 2 novella l'articolo 9, comma 6, della legge 16 marzo 2006, n. 146, recante « Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale », aggiungendo le nuove fattispecie di reato di cui agli articoli 70, commi 4, 6 e 10, tra quelle per le quali è possibile l'omissione o il ritardo di atti d'ufficio da parte della polizia giudiziaria o delle autorità doganali (con l'obbligo di avviso alla Direzione centrale per i servizi antidroga), al fine di acquisire rilevanti elementi di prova o per l'individuazione e cattura degli autori dei reati.

Gli articoli 3 e 4, infine, recano, rispettivamente, la norma sull'entrata in vigore del decreto legislativo e la clausola di invarianza finanziaria.

Alla luce di quanto esposto, premesso di condividere le finalità dello schema di decreto in esame, su cui la 12^a Commissione permanente del Senato ha espresso parere favorevole nella seduta del 21 dicembre 2010, si riserva, d'intesa con il collega della II Commissione, di formulare una proposta di parere al termine della discussione.

Maurizio SCCELLI (PdL), *relatore per la II Commissione*, rileva che la competenza della II Commissione si incentra particolarmente sulle disposizioni di natura sanzionatoria dettate in caso di violazione degli obblighi sanciti dallo schema di decreto, i cui principi e criteri direttivi sono

previsti in maniera molto dettagliata dal comma 3, lettere *a)* e *b)*, dell'articolo 45 della legge comunitaria 2009.

In particolare, osserva che tutte le condotte di immissione sul mercato, importazione ed esportazione, nonché di illecito possesso di sostanze classificate nelle categorie 1 e 2, sono sanzionate penalmente con le pene della reclusione e della multa. Le pene più severe sono previste se le violazioni sono compiute da soggetti legittimati ad operare con sostanze stupefacenti o con precursori di droghe. Per quanto riguarda, invece, le sostanze classificate in categorie 3, la sanzione penale, sempre configurante una fattispecie delittuosa anche se meno grave, è prevista solo nell'ipotesi di illecita esportazione, nei termini e nei limiti dei regolamenti comunitari.

Per quanto attiene all'entità delle sanzioni, rileva che, nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto, si afferma che « si è ritenuto di fissare le sanzioni penali in misura edittale inferiore rispetto a quelle previste nel decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 per gli stupefacenti, in ragione del fatto che si tratta comunque di sostanze che di per sé non hanno effetti droganti ».

Sono, altresì, previste – a suo parere opportunamente – sanzioni accessorie, quali la revoca della licenza con divieto di rilascio per un congruo periodo, oppure la sospensione dell'attività svolta dall'operatore, con riferimento alle sostanze di cui alle categorie 2 e 3, per un periodo che varia a seconda della gravità del reato. La violazione dell'obbligo di fornire all'interno del territorio dell'Unione europea le sostanze di cui alla categoria 1 unicamente agli operatori in possesso di licenza è punita con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. È comunque previsto che il Ministero della salute, in via amministrativa, possa provvedere a sospendere al licenza o la registrazione, nel caso di violazioni degli obblighi contenuti nei regolamenti comunitari nelle operazioni di immissione sul mercato, esportazione o importazione di sostanze classificate.

La violazione da parte degli operatori di una serie di obblighi di comunicazione, dichiarazione, documentazione ed etichettatura, è punita con la l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, nonché con la possibilità di sospensione della licenza ad operare con le sostanze della categoria 1 e dell'attività svolta dall'operatore con riguardo alle sostanze delle categorie 2 e 3.

Si prevede una fattispecie contravvenzionale con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, nei confronti di chi impedisce o ostacola lo svolgimento delle attività di vigilanza, controllo ed ispezione previste dalla stessa norma.

Inoltre, come accennato dal collega Fucci, viene abrogato il comma 2-*bis* dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, introdotto dal decreto legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, in cui è disposto che le severe sanzioni (reclusione da sei a ventidue anni, multa da euro 26.000 a euro 300.000), di cui al comma 2 dello stesso articolo previste per le sostanze stupefacenti, « si applicano anche nel caso di illecita produzione o commercializzazione delle sostanze chimiche di base e dei precursori di cui alle categorie 1, 2 e 3 dell'allegato I al presente testo unico, utilizzabili nella produzione clandestina delle sostanze stupefacenti o psicotrope previste nelle tabelle di cui all'articolo 14 ». Nella relazione si osserva che appare evidente la necessità di un intervento di riordino attraverso l'abrogazione della norma citata, dal momento che: le gravi sanzioni introdotte dal legislatore nel 2006 non riguardano tutte le condotte prese in considerazione dall'articolo 70 del testo unico (restando escluse quelle di importazione, esportazione e transito); l'attuale articolo 73, comma 2-*bis*, del testo unico non fa alcuna distinzione tra le varie categorie di sostanze (anche qui in totale distonia con l'articolo 70); estremamente incerta e controversa risulta l'individuazione dei destinatari dei due gruppi di sanzioni, nel senso che non è chiaro

quale delle due norme si riferisca solo agli operatori professionali. Approfitando, dunque, della possibilità offerta dalla legge delega di un riordino dell'intera materia, anche attraverso l'abrogazione delle norme, si è ritenuto di inserire tutte le fattispecie penali all'interno del solo articolo 70 e, di conseguenza, di abrogare l'attuale comma 2-bis dell'articolo 73 del testo unico, superando così tutti i dubbi interpretativi esposti.

L'articolo 1, comma 1, lettera c), novella l'articolo 74 del medesimo testo unico, in materia di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope. Con la novella, si prevede la configurabilità del reato associativo nel caso in cui lo scopo del sodalizio criminale sia la commissione di più delitti tra quelli previsti, oltre che dall'articolo 73, anche dall'articolo 70, commi 4, 6 e 10 e con esclusione delle condotte riferibili alle sostanze di cui alla categoria 3. Tale disposizione dà attuazione al cri-

terio di delega contenuto nell'articolo 45, comma 3, lettera h), della legge n. 96 del 2010.

L'articolo 2, come ricordato, ancora, dal collega Fucci, modifica l'articolo 9, comma 6, della legge 16 marzo 2006, n. 146, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale», aggiungendo le nuove fattispecie di reato di cui agli articoli 70, commi 4, 6 e 10, tra quelle per le quali è possibile l'omissione o il ritardo di atti d'ufficio da parte della polizia giudiziaria o delle autorità doganali (nonché l'obbligo di avviso alla Direzione centrale per i servizi antidroga). In tal modo, esso dà attuazione al criterio di delega contenuto nell'articolo 45, comma 3, lettera g), della legge comunitaria 2009.

Gero GRASSI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.15.