

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Ratifica Convenzione articolo K3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla mutua assistenza ed alla cooperazione tra le Amministrazioni doganali. C. 1927 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	37
Accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e la Repubblica di Tagikistan. C. 1931 Governo, approvato dal Senato (Parere alla III Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	39
DL 171/08: Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare. C. 1961 Governo, approvato dal Senato (Parere alla XIII Commissione) (<i>Esame e rinvio</i>)	40

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva. C. 410 Contento, C. 1845 Di Pietro e C. 1824 Mantini (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	42
--	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI:

Predisposizione del programma dei lavori per il periodo dicembre 2008-gennaio 2009	43
AVVERTENZA	43

SEDE CONSULTIVA

Martedì 9 dicembre 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 13.10.

Ratifica Convenzione articolo K3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla mutua assistenza ed alla cooperazione tra le Amministrazioni doganali. C. 1927 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Scelli, impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, illustra il provvedimento in esame. Rileva quindi che la Convenzione sulla mutua assistenza tra le Amministrazioni doganali degli Stati membri dell'Unione europea, volta a prevenire, accertare e reprimere le violazioni alla normativa doganale, e a sostituire integralmente il previgente accordo del 1967, è stata conclusa a Bruxelles il 18 dicembre 1997, ma non è ancora entrata in vigore proprio in ragione della mancata ratifica da parte dell'Italia. Essa tuttavia risulta già applicabile tra gli Stati membri che abbiano proceduto a depositare lo strumento di ratifica.

Il disegno di legge di ratifica, composto da 6 articoli, reca, oltre alle disposizioni di

autorizzazione alla ratifica, ordine di esecuzione ed entrata in vigore, anche norme di adattamento della normativa nazionale ai contenuti della Convenzione per la necessità di individuare, da parte di ciascuno Stato, secondo le proprie leggi in materia doganale, le Amministrazioni di riferimento cui spetta la concreta attuazione della Convenzione.

In tale ottica, in particolare, l'articolo 3 del disegno di legge demanda a un decreto del Ministro dell'economia il compito di individuare, in seno al Ministero medesimo, un « Ufficio centrale di coordinamento » di livello dirigenziale non generale, e di stabilirne composizione, compiti e modalità di funzionamento.

L'articolo 4, poi, contiene norme di coordinamento, dettando che le forme di cooperazione previste nella Convenzione siano effettuate secondo le leggi di ciascuno Stato contraente e secondo le modalità nazionali, senza deroghe alla disciplina in materia stabilita singolarmente.

Infine, il disegno di legge introduce disposizioni di dettaglio sullo svolgimento delle operazioni di cooperazione transfrontaliera, improntate al mantenimento dello stretto collegamento tra tutti gli atti di polizia giudiziaria e l'avviso all'autorità giudiziaria competente, cui spetta comunque la facoltà di disporre diversamente.

Passando ai contenuti della Convenzione, che consta di 35 articoli, evidenzia la previsione di precise forme di collaborazione transfrontaliera per lo svolgimento in territorio di altro Stato contraente di attività investigative (inseguimento e sorveglianza, consegne controllate, operazioni di infiltrazione, squadre investigative speciali), oltre alla prestazione di assistenza.

In generale, la rilevanza della Convenzione consistente nel fatto che essa rappresenta uno strumento per il contrasto dei reati doganali sul territorio dell'Unione europea, nel quadro dell'impegno contro la criminalità organizzata e in un'ottica di sostegno e sviluppo dell'economia nazionale, nel contesto della libera circolazione dei capitali e delle persone.

Con particolare riferimento agli ambiti di competenza della Commissione giusti-

zia, osserva che gli articoli da 8 a 18 riguardano le specifiche forme di assistenza che uno Stato membro, tramite gli organi competenti della propria Amministrazione doganale, fornirà ai sensi della Convenzione. Le richieste di cooperazione possono anzitutto riguardare la raccolta e trasmissione di « informazioni ». Per quanto invece riguarda le richieste di sorveglianza, esse concernono persone che l'autorità richiedente ritenga abbiano commesso violazioni delle disposizioni doganali comunitarie o nazionali ovvero che intendano commetterle.

L'articolo 14, in particolare, prevede che i risultati di tali indagini, come anche le informazioni e i documenti trasmessi all'autorità richiedente, potranno essere invocati come elementi di prova dagli organi competenti dello Stato membro in cui ha sede l'autorità richiedente stessa, in base alle procedure di diritto interno.

Gli articoli da 19 a 24 concernono particolari forme di cooperazione, tra le quali anzitutto quelle transfrontaliere, nel corso delle quali i funzionari dell'autorità richiedente possono operare, con il consenso dell'autorità richiesta, nel territorio dello Stato richiesto. Le attività di cooperazione transfrontaliera sono in particolare consentite per il contrasto dei traffici illeciti di droga, sostanze psicotrope e relativi precursori, nonché di armi, munizioni, esplosivi, beni culturali, rifiuti tossici e pericolosi, materiali nucleari o materiali e attrezzature suscettibili di utilizzazione per la fabbricazione di armi di distruzione di massa.

Un profilo particolarmente delicato è disciplinato dall'articolo 20, che tratta delle modalità dell'inseguimento transfrontaliero: infatti i funzionari dell'Amministrazione doganale di uno Stato membro che inseguono nel proprio territorio una persona colta in flagrante a commettere una violazione suscettibile di far scattare la cooperazione doganale a livello transfrontaliero, e per la quale potrebbe essere prevista l'estradizione, hanno la possibilità, a determinate condizioni, di continuare l'inseguimento senza preventiva autorizzazione nel territorio di un

altro Stato membro. Modalità in gran parte analoghe riveste la sorveglianza transfrontaliera di cui all'articolo 21: infatti i funzionari dell'amministrazione doganale di uno Stato membro sono autorizzati a proseguire la sorveglianza di una persona — implicata in una delle violazioni per le quali è previsto anche l'inseguimento transfrontaliero — nel territorio di un altro Stato membro, purché da quest'ultimo autorizzati in base a una preventiva domanda di assistenza.

Altre forme di collaborazione tra Stati membri prevedono anzitutto l'impegno a garantire che, su richiesta di un altro Stato membro, possano essere effettuate consegne controllate nel proprio territorio, correlate a indagini penali per reati che comportino l'estradizione. Viene inoltre prevista la possibilità che, su domanda dell'autorità richiedente, l'autorità richiesta autorizzi funzionari dell'amministrazione doganale dell'altro Stato membro ad effettuare operazioni come agenti infiltrati nel proprio territorio.

L'articolo 24 prevede infine tra le forme speciali di collaborazione la possibilità di costituire squadre investigative comuni, composte da funzionari specializzati nei settori di indagine interessati appartenenti a diversi Stati membri, ma con base in uno di essi.

L'articolo 25 riguarda la protezione dei dati nell'ambito dello scambio di informazioni tra le amministrazioni doganali. In particolare, è previsto il rispetto della Convenzione del consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981, concernente la protezione delle persone rispetto al trattamento informatizzato di dati di carattere personale.

L'articolo 26 concerne l'interpretazione della Convenzione in esame: viene anzitutto previsto che la Corte di giustizia delle Comunità europee decida in merito ad ogni controversia tra Stati membri, o tra Stati membri e Commissione, sull'interpretazione o applicazione della Convenzione in esame, che non abbia potuto essere risolta, rispettivamente, dal Consiglio o dalla Commissione europea entro sei mesi.

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole.

Accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e la Repubblica di Tagikistan.

C. 1931 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla III Commissione).

(Esame e conclusione — Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Giulia BONGIORNO (PdL), *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Rao, impossibilitato a partecipare all'odierna seduta, illustra il contenuto del provvedimento.

Rileva quindi che il disegno di legge in esame si compone di quattro articoli: i primi due recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo di partenariato e cooperazione CE-Tagikistan. L'articolo 3 quantifica gli oneri derivanti dall'applicazione dell'Accordo e l'articolo 4 dispone l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica.

L'Accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea ed il Tagikistan si iscrive nel contesto dei negoziati che le Comunità europee hanno condotto con ciascuna delle nuove realtà statuali sorte dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Esso mira a fornire una cornice entro cui dovranno svilupparsi le relazioni politiche, economiche e commerciali tra le Parti e, come chiarisce il preambolo, rientra tra gli strumenti di sostegno alla transizione del Tagikistan verso la democrazia e l'economia di mercato, ponendo come condizione il pieno rispetto dei diritti umani.

L'Accordo consta di 101 articoli, suddivisi in undici titoli, quattro Allegati e un Protocollo sulla mutua assistenza doganale.

Con riferimento agli ambiti di competenza della Commissione Giustizia, segnala i Titoli VII e VIII.

Le disposizioni contenute nel Titolo VIII concernono la « Cooperazione per la democrazia e il rispetto dei diritti umani ». L'articolo 66, in particolare, fissa la cornice di una collaborazione delle Parti per il potenziamento delle istituzioni democratiche e dello Stato di diritto, nonché della tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, anche tramite il necessario potenziamento del sistema giudiziario.

Le disposizioni contenute nel Titolo VII riguardano invece la « Cooperazione per la prevenzione di attività illegali e dell'immigrazione clandestina ». E previsto, in particolare, il contrasto al traffico di droga e al riciclaggio di denaro, nonché ad una serie di altre attività illegali nel campo economico, tra le quali, anzitutto, la corruzione, il traffico di rifiuti e di armi e le contraffazioni. Particolare attenzione viene inoltre posta sulla lotta contro il terrorismo, nonché sulla cooperazione in materia di gestione dei flussi migratori.

Propone quindi di esprimere parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole.

DL 171/08: Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare.

C. 1961 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla XIII Commissione).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Nicola MOLTENI (LNP), *relatore*, rileva che il decreto-legge n. 171 del 2008, nel testo del Governo, prevedeva una varietà di interventi la cui *ratio* unificante consisteva nella finalizzazione all'urgente rilancio competitivo del sistema agroalimentare, colpito da una grave crisi congiunturale. Il Senato ne ha ampliato notevolmente l'ambito applicativo originario aggiungendovi quindici articoli. Tra questi vi è l'articolo 4-*terdecies* che coinvolge la

competenza della Commissione Giustizia, modificando la disciplina sanzionatoria dell'attività di preparazione e commercio dei mangimi, di cui alla legge n. 281 del 1963. Si tratta di una normativa che è stata più volte oggetto di interventi modificativi. Tra le modifiche più rilevanti ricorda quelle del 1999, con cui si sono depenalizzati gli illeciti previsti come reato, e del 2001, quando, per fronteggiare l'emergenza derivante dall'encefalopatia spongiforme bovina (cosiddetto « morbo della mucca pazza »), sono state nuovamente qualificate come reato alcune delle fattispecie già depenalizzate.

Tornando alla norma in commento, rileva che il comma 1 sostituisce l'articolo 20 della legge n. 281 del 1963. Tale articolo punisce chiunque produce, per farne commercio o per impiegarli nella produzione di mangimi destinati alla vendita, ovvero prepara per conto terzi o, comunque, per la distribuzione per il consumo, prodotti disciplinati dalla predetta legge, in impianti non debitamente autorizzati. All'attuale sanzione amministrativa (da 309 a 774 euro) è sostituita una sanzione penale (ammenda da 10.000 a 60.000 euro) ed è aggiunta la sanzione dell'interruzione dell'attività fintanto che non venga rilasciata la prescritta autorizzazione.

Il comma 2 riscrive l'articolo 21 della legge n. 281 del 1963, che prevede sanzioni per la vendita di mangimi in violazione delle disposizioni relative al loro confezionamento e sanzioni per la vendita o la distribuzione di mangimi (o materie prime per mangimi) scaduti. In questo caso è rimasta la natura amministrativa della sanzione, ma ne è modificato l'importo: attualmente è da 77 a 774 euro, secondo la nuova normativa sarebbe da 1.600 a 9.500 euro. Segnala quindi che il testo introdotto dal Senato contiene una inesattezza, nella parte in cui utilizza una clausola di salvaguardia che era contenuta nel testo originario della fattispecie quando questa (prima della depenalizzazione del 1999) aveva natura penale. In particolare, nella nuova disposizione introdotta dal Senato si afferma espressamente (come in altre parti del testo) che

la fattispecie sanzionatoria amministrativa in esame trova applicazione a condizione che il fatto non « costituisca più grave reato ». È evidente che dovrebbero essere soppresse le parole « più grave », che fanno riferimento ad una comparazione tra due fattispecie di reati, laddove invece la fattispecie sanzionatoria in esame ha natura amministrativa. Su questo punto, così come per gli altri punti dove si ripete tale errore, la Commissione Giustizia non può che chiedere, con una condizione al parere favorevole, la soppressione delle parole « più grave ».

Il comma 3 sostituisce l'articolo 22 della legge, che prevede le sanzioni per la vendita di mangimi con caratteristiche diverse rispetto a quelle dichiarate, ovvero contenenti sostanze vietate dalla legge. Si ricorda che l'attuale formulazione dell'articolo 22 è frutto della novella apportata dal decreto-legge n. 1 del 2001, adottato per fronteggiare la cosiddetta « emergenza mucca pazza », che ha configurato le violazioni come reati, sanzionati con l'ammenda. Ora questi illeciti, salvo per una ipotesi in cui è rimasta la natura penale della sanzione, vengono nuovamente depenalizzati e le sanzioni pecuniarie ridotte.

Il comma 1 del nuovo articolo 22 punisce, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000 (anziché con l'ammenda da 1.549 a 15.493 euro) chiunque vende, pone in vendita o mette altrimenti in commercio o prepara per conto terzi o, comunque, per la distribuzione per il consumo, prodotti disciplinati dalla presente legge non rispondenti alle prescrizioni stabilite, o risultanti all'analisi non conformi alle dichiarazioni, indicazioni e denominazioni. Anche in questo caso è usata erroneamente la clausola « salvo che il fatto costituisca più grave reato ».

Il comma 2 punisce chi tiene la condotta di cui al comma 1 in relazione a prodotti disciplinati dalla legge n. 281 contenenti sostanze di cui è vietato l'impiego. Anche in questo caso si procede ad una depenalizzazione, che rende errata la clausola « salvo che il fatto costituisca più

grave reato », ed a una riduzione della sanzione pecuniaria che passa da quella da 15.493 a 61.974 euro a quella da 2.000 a 20.000 euro.

Il comma 3 rimane di natura penale. In questo caso la condotta si riferisce a sostanze vietate o prodotti disciplinati dalla legge n. 281, per i quali sono state utilizzate sostanze di cui è vietato l'impiego o prodotti con dichiarazioni, indicazioni e denominazioni tali da trarre in inganno sulla composizione, specie e natura della merce. La pena dell'ammenda passa da quella da 25.822 a 77.468 euro a quella da 20.000 a 66.000 euro.

È inoltre disposto (comma 4 del nuovo articolo 22), che le sanzioni di cui ai commi 2 e 3, relative alla vendita, messa in commercio, preparazione per la distribuzione di prodotti contenenti sostanze vietate o di prodotti con indicazioni e denominazioni tali da trarre in inganno l'acquirente sulla composizione, specie e natura della merce, si applichino anche all'allevatore che non osservi le disposizioni ivi previste. L'attuale formulazione del comma 4 dell'articolo 22, prevede invece che l'ammenda (da 25.822 a 77.468 euro) si applichi all'allevatore che detiene o somministra agli animali « sostanze capaci di provocare modificazioni al naturale svolgersi delle funzioni fisiologiche » nonché alcuni tipi di integratori (è infatti richiamato l'articolo 17, comma 2, della legge n. 281 del 1963).

La modifica apportata dal comma 3 dell'articolo in commento al comma 4 dell'articolo 22 della legge n. 281 del 1963, non sembra definire sufficientemente la fattispecie penale ivi prevista. Le sanzioni richiamate, che dovrebbero applicarsi anche agli allevatori, si riferiscono infatti alla messa in commercio e distribuzione di prodotti contenenti sostanze vietate (commi 2 e 3 dell'articolo 22). Non appare chiaro dunque quale sia la condotta dell'allevatore suscettibile di sanzione. Da un lato infatti i reati previsti dai commi 2 e 3 sono reati comuni (« chiunque »), e possono pertanto essere commessi anche da colui che esercita il commercio, pur essendo anche un allevatore, senza bisogno

che il legislatore lo specifichi. Se invece la condotta dell'allevatore che si intende sanzionare fosse riconducibile alla detenzione o somministrazione di prodotti contenenti le sostanze vietate, ciò andrebbe più chiaramente specificato. Si osserva inoltre che — sempre con riguardo alla nuova formulazione dell'articolo 22, comma 4 della legge n. 281 del 1963 — l'eliminazione del richiamo al divieto di cui all'articolo 17, comma 2, comporta che tale divieto resti, in seguito alla modifica proposta, privo di sanzione. Su questo punto appare opportuno prevedere almeno una osservazione.

Nella nuova formulazione dell'articolo 22, il disegno di legge conferma infine l'attuale inapplicabilità dell'istituto dell'oblazione (articolo 162 del codice penale) ai reati previsti dall'articolo stesso.

Il comma 4 dell'articolo in commento sostituisce l'articolo 23 della legge n. 281 relativo alla sanzione accessoria della sospensione dell'attività. In particolare, si evidenziano le seguenti novità: *a)* la sospensione dell'attività (per un periodo massimo di 3 mesi) non costituisce una sanzione accessoria in caso di violazione di una qualsiasi delle disposizioni previste dalla legge, ma può essere irrogata solo per la — reiterata — vendita di prodotti contenenti sostanze vietate ovvero vendita di prodotti con indicazioni e denominazioni tali da trarre in inganno l'acquirente (ex articolo 22, commi 2 e 3); *b)* viene soppressa la più severa sanzione accessoria della sospensione dell'attività fino ad un anno (attualmente prevista in caso di reiterazione dell'illecito); *c)* la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio (con conseguente impossibilità di ottenere una nuova autorizzazione per 5 anni) è disposta solo se dal fatto è derivato pericolo per la salute umana; la messa in pericolo della salute degli animali non comporta più l'applicazione di questa sanzione accessoria; *d)* l'affissione e pubblicazione del provvedimento che applica le sanzioni amministrative è rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa che irroga la sanzione; viene infatti soppressa la previsione che attualmente rende tali attività obbligatorie.

Si riserva quindi di esprimere una compiuta proposta di parere all'esito del dibattito e, comunque, in seguito ad una attenta valutazione delle fattispecie sanzionatorie testé illustrate. Tali fattispecie, infatti, destano più di una perplessità sia sotto il profilo della formulazione sia sotto il profilo dell'opportunità, poiché sostanzialmente determinano anche una parziale depenalizzazione di un settore del quale anche i più recenti fatti di cronaca evidenziano l'estrema delicatezza e la diretta incidenza sulla salute dei consumatori.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, condivide i rilievi e le perplessità del relatore, sottolineando l'opportunità di formulare un parere che sia eventualmente condizionato ad una riformulazione di taluni aspetti delle fattispecie sanzionatorie contenute nel provvedimento.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.35.

SEDE REFERENTE

Martedì 9 dicembre 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 13.35.

Disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva.

C. 410 Contento, C. 1845 Di Pietro e C. 1824 Mantini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato nella seduta del 4 dicembre 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che il relatore ha presentato una proposta di testo unificato. Ricorda altresì che nella precedente seduta era emersa l'opportunità di conoscere al più presto gli intendimenti del Governo in merito alla disciplina dell'azione risarcitoria collettiva, considerato che le disposizioni introdotte dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, entreranno in vigore il 1° gennaio 2009.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI dichiara che, per quanto le risulti e con riserva di ulteriori verifiche, il Governo dovrebbe essere in procinto di presentare, al Senato, un emendamento relativo alla disciplina dell'azione risarcitorie collettiva, nell'ambito dell'esame del disegno di legge S. 1194.

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

La seduta termina alle 13.40.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

**Predisposizione del programma dei lavori per il
periodo dicembre 2008-gennaio 2009**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.40 alle 14.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

*Disposizioni in materia di reati ministeriali.
C. 891 Consolo.*

*Disposizioni in materia di violenza sessuale.
C. 611 Caparini, C. 666 Lussana, C. 817
Angela Napoli, C. 924 Pollastrini, C. 688
Prestigiacomio, C. 574 De Corato, C. 952
Pelino e C. 1424 Governo.*

*Disposizioni in materia di reati commessi
per finalità di discriminazione o di odio
fondati sull'orientamento sessuale o sul-
l'identità di genere.
C. 1658 Concia e C. 1882 Di Pietro.*