

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3953-A

## DISEGNO DI LEGGE

### APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

*il 29 giugno 2016 (v. stampato Senato n. 2389)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(RENZI)**

DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

**(GENTILONI SILVERI)**

DAL MINISTRO DELLA DIFESA

**(PINOTTI)**

E DAL MINISTRO DELL'INTERNO

**(ALFANO)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(ORLANDO)**

E CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(PADOAN)**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza.

Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 30 giugno 2016*

(Relatori per la maggioranza: **QUARTAPELLE PROCOPIO**, per la III Commissione; **CAUSIN**, per la IV Commissione)

**NOTA:** Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), II (Giustizia), VI (Finanze), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali). Le Commissioni permanenti III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa), il 5 luglio 2016, hanno deliberato di riferire favorevolmente sul disegno di legge nel testo trasmesso dal Senato della Repubblica. In pari data, le Commissioni hanno chiesto di essere autorizzate a riferire oralmente. Per il testo del disegno di legge si veda lo stampato n. 3953.

## PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3953, recante conversione in legge del decreto-legge n. 67 del 2016, e osservato preliminarmente che esso, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 29 aprile 2016, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e presentato al Senato, in prima lettura, a distanza di 17 giorni, il 16 maggio 2016;

rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto e dei limiti di contenuto dei decreti-legge:*

il decreto-legge reca un contenuto omogeneo. Esso è infatti volto ad autorizzare la spesa per la partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali ed alle iniziative di cooperazione, opportunamente raggruppate sulla base di criteri geografici, che vedono impegnato il nostro Paese fino al 31 dicembre 2016, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevedendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante rinvio all'ordinamento vigente;

a tale ambito materiale non appare invece riconducibile la disposizione inserita nel corso dell'esame del decreto-legge presso l'altro ramo del Parlamento all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, volta a prorogare il termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015, che riguarda un ampio novero di interventi riguardanti la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, includendovi il riordino delle Forze di polizia;

in proposito, si ricorda inoltre che – secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione ed in accordo con la prassi consolidata della Presidenza della Camera in materia di inammissibilità degli emendamenti – tale circostanza integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo il quale Governo non può, mediante decreto-legge, « conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione », e che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge. Inoltre, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012 (con orientamento confermato dalla sentenza n. 32 del 2014), tenuto conto che il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione « istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario », ha affermato

che « l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta » dalla stessa norma costituzionale;

peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 237 del 2013, si è discostata da tali indirizzi, affermando che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori: ciò, tuttavia, nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

secondo un procedimento consueto nei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato ed in attesa dell'imminente approvazione in via definitiva della proposta di legge C. 45-B, all'esame dell'Assemblea della Camera in seconda lettura – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse. Ad esempio, per la disciplina in materia penale, il provvedimento perpetua una lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008, senza al contempo aggiornare – in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 – i richiami a quelle disposizioni che, in quanto confluite nel codice in questione, sono state abrogate nella fonte originaria;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina in più punti derogatoria del diritto vigente. La relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) dà conto analiticamente delle norme derogate, anche implicitamente; si rammenta tuttavia che l'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988 dispone tra l'altro che il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede « a che ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate » (comma 1, lettera a)) e che « Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito » (comma 2): deroghe sono riscontrabili, in particolare: all'articolo 5, comma 1, sul trattamento del personale in missione; all'articolo 5, comma 4, in materia di compenso forfetario di impiego per il personale che partecipa alle missioni militari; all'articolo 7, comma 1, in materia contabile;

*sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, retroagendo dunque rispetto alla

sua entrata in vigore, avvenuta, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, in data 17 maggio 2016 (giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*) e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° gennaio al 16 maggio 2016, anche attraverso le previsioni dell'articolo 10, comma 2, che convalida « gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° gennaio 2016 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ». Per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, si tratta di una circostanza non coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione, anche ove si consideri che il decreto contiene, tra l'altro, disposizioni in materia penale;

il disegno di legge di conversione, nel testo presentato al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), trattandosi di « atto normativo in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato »:

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

*sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto e sul piano dei limiti di contenuto dei decreti-legge:*

alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti, e tenuto conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 237 del 2013 richiamate in premessa, provvedano le Commissioni a sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Il Comitato formula, infine, le seguenti raccomandazioni:

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:*

richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, rileva la necessità che, ove si voglia confermare la vigenza delle suddette missioni, si provveda alla loro proroga ed al loro finanziamento in tempi compatibili con la loro scadenza, evitando così di dare copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle suddette missioni in via retroattiva, anche tenuto conto della presenza, nei suddetti decreti-legge, di disposizioni in materia penale;

in presenza di norme dirette a sostituire, modificare, abrogare o derogare norme vigenti, abbia cura il legislatore, in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988, di indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate.

## PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 3953 Governo, approvato dal Senato, recante « decreto-legge n. 67 del 2016: Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa »;

rilevato che il provvedimento in esame interviene in materie, quali la politica estera e i rapporti internazionali, la difesa e le Forze armate, l'ordinamento penale, che risultano attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere a), d) e l), della Costituzione;

considerato che, sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni, il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, retroagendo dunque di oltre quattro mesi rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta in data 17 maggio 2016, giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (16 maggio) e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° gennaio 2016;

osservato che il provvedimento, nell'autorizzare o prorogare la partecipazione italiana alle missioni internazionali in corso di svolgimento, reca numerosi rinvii alla legislazione vigente, secondo un procedimento consueto nei decreti-legge in materia, in conseguenza della carenza di una normativa unitaria che regolamenti i profili giuridico-economici delle missioni stesse;

preso atto che nel corso della legislatura la Camera dei deputati, proprio per affrontare tale lacuna normativa, ha approvato in prima lettura il testo unificato delle proposte di legge A.C. 45 ed abbinate, recante disposizioni in materia di missioni internazionali – provvedimento approvato con alcune modifiche anche dal Senato (seduta del 9 marzo 2016) e quindi, nuovamente alla Camera per l'esame in seconda lettura – che disciplina i profili normativi connessi alle missioni e prevede, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento;

valutate le modifiche introdotte dal Senato, tra cui quella introdotta all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, che è volta ad ampliare da 12 a 18 mesi il termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015, comprendente il riordino delle carriere delle Forze di polizia;

ricordato altresì che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 237 del 2013, ha affermato che « il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012) »,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE  
(GIUSTIZIA)

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE  
(FINANZE)

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE  
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE  
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il disegno di legge atto Camera n. 3953, approvato dal Senato della Repubblica, che dispone la conversione del decreto-legge n. 67 del 2016, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza, e che proroga il termine per l'esercizio di una delega legislativa;

rilevato che il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione proroga di sei mesi il termine previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015 per l'esercizio della delega relativa alla modifica della disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, che comprende, tra l'altro, il riordino delle carriere delle Forze di polizia;

osservato che il decreto-legge assicura il finanziamento delle missioni internazionali e delle iniziative di cooperazione, recando disposizioni in materia penale, contabile e di personale, nonché disciplinando il regime degli interventi di cooperazione e di consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, che, prevalentemente, riprendono quelle dettate dai precedenti provvedimenti in materia,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE  
(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione,

esaminato, per le parti competenza, il disegno di legge C. 3953 Governo, approvato dal Senato, di conversione del decreto-legge n. 67 del 2016: Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle orga-

nizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa;

preso atto che il comma 3 dell'articolo 2 autorizza, dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di 687.399 euro per l'impiego di personale della Croce Rossa italiana ausiliario delle Forze armate per le esigenze di supporto sanitario delle missioni internazionali in Medio Oriente e Asia;

ritenuto che il predetto coinvolgimento del Corpo militare della Croce Rossa italiana, connesso a determinate e specifiche esigenze, non interferisca con il processo intrapreso attraverso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 marzo 2016, adottato in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 178 del 2012;

espresso, inoltre, apprezzamento per gli obiettivi verso i quali sono orientati gli interventi di cooperazione allo sviluppo di cui all'articolo 8, comma 3, con particolare riferimento ai programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto della violenza sulle donne e alla tutela dei loro diritti, alla riabilitazione dei feriti e dei mutilati di guerra, alla tutela e alla promozione dei diritti dei minori e degli anziani, nonché a progetti di carattere sanitario,

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

