

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia. Esame C. 3610 Governo (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO

*Martedì 13 luglio 2010. — Presidenza del
presidente Antonino LO PRESTI.*

La seduta comincia alle 15.30.

Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.

Esame C. 3610 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, ricorda che il decreto-legge in esame reca disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e al sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nei paesi coinvolti in eventi bellici, delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, nonché disposizioni strumentali allo svolgimento delle

sudette iniziative. In particolare gli articoli 1, 2 e 4 elencano i vari interventi da finanziare, indicando partitamente per ciascuno di essi le risorse messe a disposizione.

Intende preliminarmente soffermarsi su alcune criticità presenti nel disegno di legge in esame, in relazione alle quali è sua intenzione rappresentare alle Commissioni di merito specifici rilievi. In particolare modo, segnala che l'articolo 3, ai commi 6, 7 e 8, replica disposizioni sostanzialmente coincidenti con altre già vigenti nell'ordinamento. Lo stesso articolo, ai commi 12 e 13, reca una disciplina che, per alcuni versi, appare poco chiara e forse non pienamente coordinata. Quanto all'articolo 5, comma 10, rileva che lo stesso appare censurabile sul piano del corretto uso delle fonti normative primarie in quanto, al fine di disporre la proroga del Commissario straordinario della Croce Rossa Italiana, incide su disposizioni di rango secondario. Infine l'articolo 2, comma 10, prevedendo il finanziamento della partecipazione italiana alle attività del Segretariato Permanente dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI), anche mediante l'istituzione di una Fondazione di diritto privato, non specifica affatto quali siano i compiti, la struttura e gli obiettivi dell'istituenda fondazione.

Doris LO MORO ringrazia il relatore per il lavoro istruttorio prodotto, che dichiara di condividere pienamente. Invita peraltro a riflettere sul contenuto dell'articolo 2, comma 10. In esso si prefigura la costituzione di una fondazione di diritto privato e si prevede uno stanziamento riferito al secondo semestre del 2010. Tuttavia, né dall'articolato né dalle relazioni che accompagnano il provvedimento si riesce a desumere quali finalità tale fondazione sia chiamata a realizzare, tali da giustificare l'utilizzo delle risorse previste, né si comprende quale sia la quota parte del finanziamento ad essa destinata.

Antonino LO PRESTI, *presidente*, considera fondate le riserve espresse dall'onorevole Lo Moro, da cui peraltro sembra emergere anche l'incongruenza di un finanziamento per un periodo così limitato ad una struttura non ancora costituita.

Arturo IANNACCONE, *relatore*, dichiarandosi disponibile ad integrare in tal senso la proposta di parere, passa quindi ad illustrarla:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3610 e rilevato che:

esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare i profili normativi connessi alla proroga fino al 31 dicembre 2010 della partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali che vedono impegnato il nostro Paese, introducendo una normativa strumentale al loro svolgimento o rinviando a quella esistente; non appaiono tuttavia riconducibili a tale ambito normativo i commi 6 e 10 dell'articolo 5, i quali, rispettivamente, riguardano i concorsi per il reclutamento nelle carriere iniziali delle Forze di polizia e la proroga fino a non oltre il 31 dicembre 2011 dell'incarico del commissario straordinario della Croce Rossa Italiana, tema di cui non risulta esservi traccia né nel titolo né nel preambolo del decreto-legge;

secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento effettua ampi rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria – più volte auspicata dal Comitato – che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse; essendosi scelto di perpetuare la lunga e complessa catena di rinvii normativi per la disciplina in materia penale (e segnatamente al decreto-legge n. 152 del 2009 nonché al decreto n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla peculiare disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001) il Comitato ribadisce che tale modalità di produzione normativa non appare coerente con le esigenze di certezza e conoscibilità del diritto maggiormente rilevanti proprio nel delicato ambito della legge penale, rendendo quindi sicuramente urgente un riordino delle norme di settore in un testo organico, come peraltro richiesto nell'ordine del giorno 9/3016/6, presentato alla Camera lo scorso 17 dicembre in occasione di un precedente analogo decreto-legge, ed accettato dall'Esecutivo che ha quindi presentato al Senato il disegno di legge n. 2099, recante delega al Governo per l'emanazione del codice penale delle missioni militari all'estero;

in relazione alla prossima entrata in vigore del Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, il provvedimento reca una "clausola di corrispondenza", secondo cui "a decorrere dal 9 ottobre 2010, i rinvii contenuti nel presente decreto a disposizioni originariamente previste da fonti diverse e attualmente riprodotte nel decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e nel decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, si intendono effettuati alle corrispondenti disposizioni del decreto legislativo n. 66 del 2010 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010" che, seppure opportuna, andrebbe tuttavia integrata con i riferimenti puntuali alla corrispondenza tra le vecchie

norme e quelle riprodotte nel nuovo corpus legislativo e regolamentare; inoltre, sul citato codice, pur approvato in tempi recentissimi e non ancora vigente, già intervengono sia novelle (all'articolo 5, comma 4, ed all'articolo 6, comma 2) sia un'integrazione conseguente ad una interpretazione autentica della disciplina attualmente vigente (all'articolo 5, comma 6);

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari, il provvedimento si caratterizza come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate ovvero sia richiamata la normativa vigente in materia di missioni militari, in funzione del mantenimento delle deroghe da essa già previste; vi sono infine discipline implicitamente derogatorie rispetto all'ordinamento vigente per la quali sarebbe invece opportuno indicare espressamente le norme derogate, secondo quanto statuito dall'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988;

sotto il profilo dell'efficacia delle norme nel tempo, il decreto-legge assume efficacia retroattiva in quanto, pur approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 giugno, è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 7 luglio mentre le disposizioni del provvedimento sono applicabili dal 1° luglio 2010; inoltre, esso reca due disposizioni di interpretazione autentica (articolo 3, comma 7 e articolo 5, comma 6);

il provvedimento, infine, adotta espressioni imprecise; ad esempio, l'articolo 1, comma 6, dispone che il "Ministero degli affari esteri identifica le misure volte ad agevolare l'intervento di organizzazioni non governative che intendano operare in Pakistan e in Afghanistan per fini umanitari"; anche la rubrica dell'articolo 1 appare imprecisa in quanto recita "Iniziativa in favore dell'Afghanistan" mentre i commi 3, 4 e 6 dell'articolo si riferiscono anche al Pakistan;

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo è corredato sia

della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

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

si verifichi la portata normativa dell'articolo 3, commi 6, 7 e 8 – ove, rispettivamente, si convalidano attività compiute dal 1° gennaio 2009, si interpreta l'articolo 01, comma 1, del decreto-legge n. 209 del 2008 nel senso che le somme ivi previste, non impegnate entro il 30 giugno 2009, possono essere impegnate nel corso dell'intero esercizio finanziario 2009 e di quello successivo e si dispone sui residui contabili – dal momento che si tratta di disposizioni sostanzialmente coincidenti con altre già vigenti quali, in particolare, i commi 6 e 7 e 8 dell'articolo 3, del decreto-legge n. 1 del 2010 e l'articolo 1, commi 7 e 8, della legge n. 108 del 2009;

si sopprima la disposizione di cui all'articolo 5, comma 10 – secondo cui "l'incarico del commissario straordinario della Croce Rossa Italiana è prorogato ...non oltre il 31 dicembre 2011" – in quanto la norma incide su disposizioni di rango secondario, in difformità rispetto a quanto statuito dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, punto 3, lettera e); ciò in quanto essa modifica un termine fissato nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che nominava il Commissario Straordinario per dodici mesi poi prorogati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2009 che faceva seguito al DPCM

20 novembre 2009, n. 171, che operava una modifica dell'articolo 51 dello statuto della CRI (atto di natura regolamentare approvato anch'esso con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 maggio 2005, n. 97) volta ad elevare a 24 mesi la durata massima dell'incarico di commissario straordinario; in quest'occasione, invece, si determina una ultrattività del decreto presidenziale di nomina ed una surrettizia modifica dello Statuto della Croce Rossa che, come detto, esclude che l'incarico del Commissario straordinario possa eccedere i due anni; in alternativa alla soppressione della disposizione, potendo la fonte primaria autorizzare l'Esecutivo ad adottare le relative modifiche alla disciplina secondaria, si proceda a riformulare in tal senso la norma in questione.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 2, comma 10 – che finanzia la partecipazione italiana, anche mediante l'istituzione di una Fondazione di

diritto privato, alle attività del Segretariato Permanente dell'Iniziativa, per attuare il coordinamento delle politiche dei Paesi partecipanti all'Iniziativa Adriatica Ionica (IAI) – dovrebbe valutarsi l'esigenza di chiarire compiti, struttura ed obiettivi dell'istituenda fondazione (di cui non viene fatta alcuna menzione nemmeno nella relazione illustrativa), nonché l'entità delle risorse finanziarie ad essa assegnate;

all'articolo 3, commi 12 e 13 – ove si dispone che «I contratti degli esperti ...sono prorogati di dodici mesi» e si prevede che essi siano stipulati «ai sensi dell'articolo 1, comma 01, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368,... con uno o più decreti del Ministro degli affari esteri» – dovrebbe precisarsi se la proroga discenda direttamente dalla legge o richieda ulteriori atti amministrativi ed in che termini operi il richiamo esplicito al comma 01 dell'articolo 1 del decreto n. 368 (che recita: il contratto di lavoro subordinato è stipulato di regola a tempo indeterminato)».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 15.50.