

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 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa (Esame C. 3097 – Governo) (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS, COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Disposizioni sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale (Esame T.U. 1079-2418-2610) (Parere alla Commissione XI) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 6

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

Martedì 19 gennaio 2010. — Presidenza del presidente Lino DUILIO.

La seduta comincia alle 14.05.

Conversione in legge del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e disposizioni urgenti per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna e per l'Amministrazione della Difesa (Esame C. 3097 – Governo).

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

(*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Pino PISICCHIO, *relatore*, osserva che il provvedimento ripropone una modalità di

produzione legislativa che il Comitato ha già avuto occasione di giudicare in termini critici. Infatti, da un lato si rinnova la stratificazione normativa in materia di missioni militari, anche con riguardo al delicato settore delle norme penali, dall'altro si introducono elementi eterogenei.

In riferimento all'esigenza di adottare una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse, soprattutto di carattere penale, ricorda che su iniziativa di alcuni membri del Comitato in occasione del precedente decreto-legge lo scorso 17 dicembre era stato presentato un ordine del giorno che invitava l'Esecutivo a procedere urgentemente al riordino delle norme di settore in un testo organico, accettato dal Governo.

Illustra quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 3097 e rilevato che:

esso reca un contenuto eterogeneo in quanto alla consueta proroga della

partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali che vedono impegnato il nostro Paese fino al 30 giugno 2010 il provvedimento affianca disposizioni riferite all'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna da cui si fa derivare la necessità di un piano quinquennale di reclutamento di personale del Ministero per gli affari esteri, (articolo 4), nonché disposizioni in materia di reclutamento, assunzioni e trattamenti previdenziali relativi al personale dell'amministrazione della difesa (articolo 9);

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 ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella recente legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale; invece, per la disciplina in materia penale si è scelto, da un lato, di perpetuare la lunga e complessa catena di rinvii normativi (ai decreti legge n. 152 del 2009 e 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), dall'altro lato, viene dettata un'ulteriore disposizione di carattere sostanziale; come già rilevato in precedenti occasioni, tale modalità di produzione normativa – pur connessa a situazioni specifiche quali le missioni militari per le quali non si sono evidentemente ritenuti interamente applicabili i codici penali militari – non appare tuttavia pienamente coerente con quelle 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 nel recente ordine del giorno 9/3016/6, presentato lo scorso 17 dicembre in occa-

sione del precedente decreto-legge ed accettato dall'Esecutivo;

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 (ad esempio in materia penale) per la quali sarebbe invece opportuno indicare espressamente le norme derogate, secondo quanto statuito dall'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988;

esso reca due disposizioni di interpretazione autentica (articolo 3, comma 7 e articolo 9, comma 3); inoltre, l'articolo 6, comma 3, novella un provvedimento di recente approvazione (il decreto-legge n. 152 del 2009), circostanza che costituisce – a giudizio del Comitato – « una modalità di produzione normativa sicuramente non conforme alle esigenze di semplificazione e di riordino della normativa vigente »;

il decreto-legge presenta all'articolo 4, commi 4 e 5, due norme che intervengono ad aumentare progressivamente l'importo dei diritti per il trattamento delle domande di visto per l'area Schengen a decorrere dal 1° luglio 2010 e, nuovamente, a decorrere dal 1° luglio 2011 (comma 4), per poi prevedere che successive variazioni siano determinate con decreto interministeriale, avente natura non regolamentare (comma 5); tali disposizioni, ed in particolare il comma 5 che è destinato a produrre effetti solo dopo il 1° luglio 2011, non appaiono rispondenti al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della « immediata applicabilità » delle misure disposte dal decreto;

il provvedimento, infine, adotta espressioni imprecise: l'articolo 1, comma 5, 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 »;

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, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

si verifichi la portata normativa dell'articolo 3, comma 7 – che 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 – dal momento che l'articolo 1, comma 7, della citata legge n. 108 del 2009 appare già disporre in tal senso.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 4, comma 5 – che, come rilevato in premessa, attribuisce ad un decreto interministeriale, avente natura non regolamentare, il compito di apportare le « successive variazioni all'importo da corrispondersi per il trattamento delle domande per visti nazionali » dopo che il comma 4 del medesimo articolo ne ha fissato, peraltro con modifica non testuale di una precedente norma, un primo au-

mento nel luglio 2010 ed un secondo aumento nel luglio del 2011 – dovrebbe valutarsi l'opportunità di accompagnare questo passaggio dalla norma primaria a strumenti giuridici di rango subordinato con la formulazione di criteri e parametri di incremento prestabiliti, attualmente del tutto assenti;

agli articoli 7 e 9, comma 4 – ove si detta la disciplina di rango penale applicabile alle missioni internazionali – dovrebbe valutarsi l'esigenza di procedere ad una sua riscrittura al fine di realizzare un accorpamento della normativa processuale e sostanziale, attualmente desumibile invece da rinvii normativi plurimi e da interventi piuttosto stratificati e disomogenei, connessi alla proroga nel tempo delle singole missioni; al riguardo, si evidenzia che l'articolo 9 (rubricato come « disposizioni per l'Amministrazione della difesa ») introduce al comma 4 una nuova ipotesi di non punibilità, prevedendo che non sia punibile per la violazione di: « disposizioni in materia di tutela dell'ambiente e tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro, in relazione alle peculiarità organizzative di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e all'articolo 184, comma 5-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per fatti commessi nell'espletamento del servizio connesso ad attività operative o addestrative svolte nel corso di missioni internazionali, il militare dal quale non poteva esigersi un comportamento diverso da quello tenuto, avuto riguardo alle competenze, ai poteri e ai mezzi di cui disponeva in relazione ai compiti affidatigli »; al riguardo si rileva peraltro che il citato articolo 3 del D.lgs n. 81 affida ad un decreto ministeriale l'individuazione delle « peculiarità organizzative, ivi comprese quelle per la tutela della salute e sicurezza del personale nel corso di operazioni ed attività condotte dalle Forze armate », che non risulta essere stato adottato;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 9, comma 1, dovrebbe chiarirsi se il riferimento contenuto al

terzo periodo del comma ai « diplomati presso le scuole militari » riguardi tutti coloro che hanno conseguito il diploma o solo i diplomati che comunque appartengono a categorie di soggetti ritenute meritevoli di aiuto e per le quali si prevede una riserva fino al venticinque per cento dei posti messi a concorso ».

Lino DUILIO, *presidente*, alla luce dei contenuti del parere illustrato, invita il relatore a valutare la presentazione di un ordine del giorno di contenuto analogo a quello da lui stesso citato, ove nel corso dell'*iter* parlamentare non abbia seguito l'osservazione formulata in relazione agli articoli 7 e 9, comma 4.

Il Comitato approva la proposta di parere.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 16-BIS,
COMMA 6-BIS, DEL REGOLAMENTO**

Disposizioni sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale (Esame T.U. 1079-2418-2610).

(Parere alla Commissione XI).

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

Antonino LO PRESTI, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il Testo unificato delle proposte di legge nn. 1079 Bobba, 2418 Cazzola e 2610 Delfino, adottato come testo base dalla Commissione nella seduta del 14 gennaio 2010 e rilevato che:

esso reca una delega legislativa al Governo per l'adozione di norme finalizzate a riconoscere e disciplinare il diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione (articolo 1), cui si connette la consueta delega di tipo integrativo e correttivo (articolo 2, comma 2) ed un'ulteriore delega finalizzata ad autorizzare il

Governo all'adozione di « decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei decreti legislativi... con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme divenute incompatibili » (articolo 2, comma 3);

il provvedimento adotta espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione: ad esempio, i concetti di « formazione non formale e informale » richiamati all'articolo 1, comma 1, lettera i) non risultano definiti a livello legislativo, ma solo rinvenibili in un allegato tecnico al regolamento del Ministro della pubblica istruzione n. 139 del 2007;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-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:

all'articolo 1, comma 1, lettera v) – che richiama « il rispetto dell'obbligo formativo introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 » – sia eliminato il richiamo a tale disposizione in quanto ormai abrogata dall'articolo 31 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226; al riguardo, dovrebbe chiarirsi se l'obbligo formativo cui si intende fare riferimento sia quello dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 76 del 2005, che disciplina appunto (come indicato in rubrica) il « diritto-dovere all'istruzione e alla formazione »;

all'articolo 2, comma 1 – che richiama l'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468 – si sostituisca il riferimento normativo alla legge n. 468 del 1978, ora integralmente abrogata, con il rinvio all'articolo 17, comma 3, della nuova legge di contabilità dello Stato (legge n. 196 del 2009).

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 2, comma 3 – che delega ulteriormente il Governo, entro 18 mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni integrative e correttive di cui al comma 2, ad adottare « i decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme divenute incompatibili »- dovrebbe verificarsi la portata normativa della disposizione, atteso che l'articolo 17-*bis* della legge n. 400 del 1988 (introdotto dalla legge n. 69 del 2009), già autorizza il Governo in via generale e permanente all'adozione di testi unici compilativi in base ai seguenti criteri: *a)* puntuale individuazione del testo vigente delle norme; *b)* ricognizione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni; *c)* coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti in modo da garantire la coerenza logica e sistematica della normativa; *d)* ricognizione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 1, comma 1, lettera *f)*, dovrebbe sostituirsi il riferimento alle « istituzioni formative di cui alla legge 14 febbraio 1987, n. 40 », con l'espressione « enti », correttamente utilizzata sia alla lettera *a)*, n. 2) che alla lettera *u)* del medesimo comma;

all'articolo 1, comma 1, dovrebbe valutarsi l'opportunità di dare collocazione autonoma ai distinti principi e criteri direttivi contenuti nella lettera *f)* e nella lettera *g)*;

all'articolo 1, comma 1, lettera *p)* – che indica tra i principi e criteri direttivi anche la possibilità di prevedere, « senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica », la deducibilità delle spese per attività formative, finanziata attraverso la « rimodulazione delle misure esistenti » – dovrebbe precisarsi a quale ambito delle risorse e delle misure attualmente esistenti il legislatore delegato possa attingere per la copertura degli oneri connessi alla deducibilità delle spese per attività formative;

all'articolo 2, comma 1 – che prevede un meccanismo di scorrimento della delega, qualora il termine di un mese previsto per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega – dovrebbe valutarsi l'esigenza di prevedere che il meccanismo di scorrimento del termine di delega scatti anche qualora il termine per l'espressione del parere scada successivamente al termine per l'esercizio della delega, in analogia a quanto previsto, ad esempio, nelle leggi comunitarie ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

Lino DUILIO, *presidente*, nel dichiarare conclusa la seduta, rinnova l'invito a far pervenire alla Presidenza eventuali contributi finalizzati ad integrare con considerazioni conclusive ed ulteriori proposte il documento « tendenze e problemi della decretazione d'urgenza », che sarà licenziato nella sua versione definitiva nella prossima seduta, già convocata per giovedì 21 gennaio. Accogliendo una richiesta in tal senso, si riserva di trasmettere in tempo utile ai colleghi i testi, integrativi del medesimo documento fino ad ora elaborati.

La seduta termina alle 14.30.