

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, con modificazioni del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, recante 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 per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria. C. 4551 – Governo – approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (*Esame e conclusione – Parere con condizione e osservazioni*)

3

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

Giovedì 28 luglio 2011. — Presidenza del presidente Roberto ZACCARIA.

La seduta comincia alle 8.45.

Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, recante 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 per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria.

C. 4551 – Governo – approvato dal Senato.
(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Nino LO PRESTI, *relatore*, preliminarmente, rileva che il provvedimento presenta alcuni profili problematici sia sotto

il profilo dell'omogeneità del contenuto – tenuto conto che esso reca talune disposizioni connesse ma non del tutto omogenee con la disciplina dallo stesso recata, nonché norme che non appaiono riconducibili all'ambito normativo delle missioni militari – che sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente; il decreto-legge suscita inoltre talune perplessità anche sul piano dei rapporti tra la disciplina introdotta e le fonti subordinate, nonché con riferimento alla corretta formulazione del provvedimento. Procede quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4551 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, essendo volto a disciplinare i profili normativi connessi alla partecipazione di personale italiano alle diverse missioni internazionali che vedono impegnato il nostro Paese fino al 31 dicembre 2011 (con l'eccezione delle operazioni in Libia, il cui finanziamento è previsto fino al 30 set-

tembre 2011) introducendo una normativa strumentale al loro svolgimento o rinviando a quella esistente; connesse ma non del tutto omogenee con la disciplina in oggetto, appaiono tuttavia le disposizioni recate dall'articolo 4-bis, recante misure di sostegno e di rilancio dei settori dell'economia locale interessati da limitazioni imposte da attività operative ai sensi della Risoluzione ONU n. 1973 (missione in Libia); dall'articolo 5, che introduce una disciplina di carattere organico in materia di interventi per il contrasto alla pirateria; dall'articolo 6, comma 4-quater, volto a soddisfare le "esigenze di completamento del reclutamento del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, anche connesse con le missioni internazionali"; non appaiono invece riconducibili a tale ambito normativo le norme recate dall'articolo 2, comma 7-bis, che stanziava un contributo in favore "dello Staff College con sede in Torino, istituito quale organismo internazionale della risoluzione n. 55/278 del 12 luglio 2001 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e finalizzato a sostenere le attività rivolte alla formazione e all'aggiornamento del personale che presta servizio, ovvero da inserire, presso gli organismi internazionali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)"; dall'articolo 3, comma 16, sulla competenza al rilascio dei passaporti; dall'articolo 3, comma 17, sulla proroga dell'incarico del Commissariato generale del Governo per l'Esposizione universale di Shanghai; dall'articolo 3, comma 18, sul contributo all'Associazione culturale "Villa Vigoni"; dall'articolo 4, comma 31, in materia di cessione a titolo gratuito di due unità navali al Governo della Repubblica di Panama; dall'articolo 4, comma 31-bis, che introduce una norma di carattere ordinamentale volta ad incrementare le dotazioni per il funzionamento del Corpo delle capitanerie di porto, grazie all'aumento degli importi dei tributi speciali per i servizi resi dal Corpo medesimo; dall'articolo 6, comma 4-bis, che reca una norma qualificata di interpretazione autentica dell'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo n. 69 del 2001, volta a specificare che i componenti delle com-

missioni di avanzamento della Guardia di finanza devono appartenere ai ruoli del servizio permanente effettivo, salvo che ricoprano cariche per le quali è prevista la partecipazione a tali commissioni; dall'articolo 6, comma 4-ter, che differisce al 31 dicembre 2011 i termini di cui all'articolo 2, comma 100, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (già prorogati al 31 marzo dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), relativi all'assunzione nelle pubbliche amministrazioni di cittadini italiani che, come personale civile, abbiano prestato servizio continuativo per almeno un anno alle dipendenze di taluni organismi e al ricorrere di specifiche condizioni e, infine, le disposizioni recate dall'articolo 8, comma 2-bis, recante una norma di interpretazione autentica sulla dismissione del patrimonio della Difesa;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

secondo un procedimento consueto nei decreti che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, il provvedimento effettua 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 di perpetuare la lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla specifica disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001;

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 18, integra il finanziamento previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 78 del 2002, mediante una modifica non testuale alla succitata disposizione, integrando una

modalità di produzione normativa che mal si concilia con lo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari, il provvedimento si caratterizza come disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva che, in alcuni casi, le disposizioni derogate sono specificatamente richiamate mentre, in altri casi, viene richiamata la normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale (si veda, in particolare, l'articolo 8, comma 1); in un caso e, segnatamente, all'articolo 6, comma 3, esso reca disposizioni in deroga alle previsioni recate da una fonte secondaria del diritto (si tratta delle disposizioni in materia di compenso forfettario di impiego, da corrispondere nel caso di impiego prolungato e continuativo oltre il normale orario di lavoro, recate dall'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 171 del 2007); in taluni casi, infine, il provvedimento deroga implicitamente a disposizioni previgenti: ciò si riscontra, a titolo esemplificativo, all'articolo 6, comma 1, che nel richiamare le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 8, della legge n. 108 del 2009, che, a sua volta, prevede la possibilità del prolungamento della ferma dei volontari in ferma prefissata di un anno, deroga implicitamente all'articolo 11, comma 3, della legge n. 226 del 2004, il quale prevede che il periodo di ferma possa essere prolungato solo al ricorrere di circostanze specificatamente individuate;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

esso, all'articolo 10, comma 3, nell'introdurre disposizioni concernenti la missione in Libia con riferimento al periodo compreso tra il 18 marzo e il 30 giugno 2011, provvede con efficacia retroattiva alla copertura finanziaria dei relativi oneri e, analogamente, nel prevedere che al personale impegnato nella medesima missione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 (in materia di

personale) e 7 (in materia penale), sembra attribuire efficacia retroattiva anche a tale disciplina;

il decreto-legge, all'articolo 6, comma 4-bis e all'articolo 8, comma 2-bis, reca norme qualificate di interpretazione autentica, con riferimento alle quali, appare dubbio il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui *“deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”*;

sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:

il provvedimento, all'articolo 4-bis, comma 2, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (adottato su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze, dell'Interno, della Difesa e delle infrastrutture e dei Trasporti, sentite le province interessate, da adottare entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge all'esame), l'individuazione degli interventi da attuare al fine di sostenere e rilanciare i settori dell'economia locale interessati da limitazioni imposte da attività operative connesse alla missione in Libia; tale circostanza, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione, non appare conforme alle esigenze di un coerente utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto, ordinariamente a contenuto politico, la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria del diritto e, segnatamente, di un regolamento di attuazione nella forma di decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988;

sul piano della corretta formulazione, del coordinamento interno e della tecnica di redazione del testo:

il provvedimento, all'articolo 9, concernente la riduzione del personale mili-

tare impegnato nelle missioni internazionali, prevede, al comma 1, che il Governo renda al riguardo comunicazioni alle Commissioni parlamentari competenti, utilizzando una formula che non appare idonea a chiarire se tali comunicazioni debbano precedere o possano intervenire successivamente alla riduzione del contingente; al successivo comma 2, da un lato, mediante una formula innovativa – peraltro poco chiara, laddove utilizza l'espressione: *“entro sessanta giorni dalla scadenza del decreto semestrale o annuale, di proroga delle missioni”* – istituzionalizza la periodicità dei decreti legge di proroga delle missioni, introducendo una disposizione che sembrerebbe a regime ma che si riferisce alle *“missioni militari e di polizia di cui al presente decreto”* e, dall'altro, prevede che il Governo presenti al Parlamento una relazione analitica sulle missioni militari e di polizia, nella quale *“viene indicato”* – senza che sia specificato se tale indicazione sia effettuata dal Governo o da altro soggetto – un piano per la rimodulazione dell'impegno militare; peraltro, l'articolo 14 della legge n. 231 del 2003, già prevede che *“Ogni sei mesi i Ministri degli affari esteri e della difesa riferiscono al Parlamento sulla realizzazione degli obiettivi fissati, sui risultati raggiunti e sull'efficacia degli interventi effettuati nell'ambito delle operazioni internazionali in corso”*;

esso, all'articolo 2, comma 1, con formula di cui andrebbe chiarita la portata normativa, sembra consentire interventi di sminamento umanitario e di bonifica (ai sensi della legge n. 58 del 2001) non solo nei Paesi destinatari delle iniziative di cooperazione previste dal suddetto comma ma anche in altri – non previamente indicati – nonché autorizzare il Ministro degli affari esteri, con proprio decreto, a destinare risorse per ulteriori iniziative di cooperazione in aree di crisi per le quali emergano urgenti necessità di intervento;

il decreto-legge contiene taluni richiami normativi generici, imprecisi ed erronei; ciò si riscontra, segnatamente,

all'articolo 3, comma 4, ultimo periodo, che richiama l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, ancorché tale ultimo comma non rechi alcuna autorizzazione di spesa; all'articolo 3, comma 5, che richiama alcune disposizioni sul regime degli interventi *“per quanto non diversamente previsto”*;

il provvedimento, infine, adotta espressioni imprecise: la rubrica dell'articolo 1 fa riferimento a *“Iniziativa in favore dell'Afghanistan”*, laddove i commi 2, 3 e 5 del medesimo articolo recano disposizioni concernenti anche il Pakistan; lo stesso articolo, al comma 4, 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”*, senza precisare né lo strumento da utilizzare per l'identificazione di tali misure, né la loro natura; l'articolo 2, comma 11, al primo periodo, contiene un riferimento all'invio in missione di personale del Ministero degli Affari esteri presso le *“sedi in Afghanistan, Iraq, Libia, Pakistan e Yemen”*, mentre al terzo periodo, con riferimento al *“parziale pagamento delle spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio presso le sedi in Afghanistan, Iraq e Pakistan e per i familiari a carico”*, non menziona il personale in missione presso le sedi diplomatico-consolari in Libia e Yemen, ancorché dalla relazione tecnica si evinca che in entrambi i casi ci si riferisce alle *“sedi diplomatico-consolari”*;

esso, all'articolo 6, comma 3, si riferisce *“al personale che partecipa alle missioni internazionali”* senza precisare, come invece si rinviene nella relazione illustrativa, che la norma ha una portata applicativa limitata solo al personale che partecipa a specifiche missioni (si tratta delle missioni Active Endeavour e Atalanta, dell'operazione della NATO per il contrasto della pirateria e della missione militare relativa alla Libia, compreso il quartier generale europeo – EU OHQ Roma);

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma non è invece corredato della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), essendone stata richiesta l'esenzione ai sensi di quanto previsto 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:

all'articolo 4-bis, comma 2 – che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'individuazione degli interventi volti al sostegno e al rilancio dei settori dell'economia locale interessati da limitazioni imposte da attività operative connesse alla missione in Libia, in attuazione di quanto previsto dal comma 1 del medesimo articolo 4-bis – sia riformulata la disposizione in questione nel senso di prevedere che le relative modalità attuative siano contenute in un regolamento emanato, entro un termine prestabilito, avente la forma del decreto del Presidente della Repubblica di attuazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

all'articolo 1, comma 4, che demanda al Ministero degli affari esteri l'identificazione delle “*misure volte ad agevolare l'intervento di organizzazioni non governative che intendano operare in Pakistan e in Afghanistan per fini umanitari*”, dovrebbe valutarsi l'opportunità di individuare sia lo strumento al quale il Ministro dovrebbe

ricorrere al fine di identificare le suddette misure, sia quale sia la natura delle misure in questione;

all'articolo 2, comma 1, ultimo periodo, si dovrebbe valutare la congruità dello strumento del decreto ministeriale per le finalità ivi previste o, quanto meno, prevedere, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 58 del 2001, che il decreto in oggetto sia adottato sentito il parere delle Commissioni parlamentari;

all'articolo 6, comma 3 – laddove dispone che “*al personale che partecipa alle missioni internazionali*” il compenso forfettario di impiego e la retribuzione per lavoro straordinario siano corrisposti in deroga alla normativa vigente in materia – dovrebbe essere chiarita la portata normativa della disposizione in questione, tenuto conto che dalla relazione illustrativa sembrerebbe evincersi che la deroga in oggetto sia limitata al solo personale che partecipa a specifiche missioni;

all'articolo 10, comma 3 – laddove, con riferimento alla missione in Libia provvede con efficacia retroattiva alla copertura finanziaria degli oneri riferiti al periodo compreso tra il 18 marzo e il 30 giugno 2011, e, nel prevedere che al personale impegnato nella medesima missione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 6 (in materia di personale) e 7 (in materia penale), sembra attribuire efficacia retroattiva anche a tale disciplina – dovrebbe valutarsi la congruità della suddetta disposizione nella parte in cui si riferisce alla materia penale, anche tenendo conto del disposto dell'articolo 25 della Costituzione, in base al quale “*nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso*”.

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 9 – che disciplina la materia della riduzione del personale militare impegnato nelle missioni internazionali – al comma 1, si dovrebbe precisare se le

Comunicazioni che il Governo è chiamato a rendere alle Commissioni parlamentari competenti debbano precedere o possano intervenire successivamente alla riduzione del contingente in questione;

al medesimo articolo 9, al comma 2, si dovrebbe valutare l'opportunità, da un lato, di coordinare la disposizione in questione con il disposto dell'articolo 14 della legge n. 231 del 2003, richiamato in premessa e, dall'altro, di precisare quale sia il soggetto deputato alla elaborazione del piano per la rimodulazione dell'impegno militare ».

Roberto ZACCARIA, *presidente*, nel concordare con la proposta di parere formulata dal relatore, e tenuto conto dei tempi previsti per l'approvazione del provvedimento in titolo, che non consentono di apportarvi modifiche, ritiene opportuno presentare, ai fini dell'esame in Assemblea, un ordine del giorno nel quale si dia conto della condizione formulata dal Comitato.

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 9.