

## 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 16 gennaio 2014, n. 2, 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 (C. 2149 Governo, approvato dal Senato) (Parere alle Commissioni riunite III e IV) ( <i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e raccomandazione</i> ) .....	3
Comunicazioni del Presidente .....	9

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

*Giovedì 6 marzo 2014. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.*

**La seduta comincia alle 9.20.**

**Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, 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 (C. 2149 Governo, approvato dal Senato).**

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

*(Esame e conclusione – Parere con condizioni e raccomandazione).*

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Salvatore CICU, *presidente*, comunica che svolgerà le funzioni di relatore in sostituzione dell'onorevole Pini, impossibilitato a prendere parte alla seduta odierna.

Nell'illustrare brevemente gli aspetti salienti del decreto-legge all'esame, evidenzia come esso rappresenti un tipo di provvedimento, quasi standardizzato, che con periodicità ricorre nell'agenda parlamentare. Nel riproporre i contenuti usuali che contraddistinguono tale tipo di atti, il decreto all'esame ne replica però anche alcuni dei difetti tipici che li contraddistinguono. Al riguardo, sottolinea che essi potrebbero essere agevolmente eliminati qualora, come tante volte auspicato dal Comitato, venisse adottata una disciplina unitaria che regoli organicamente e stabilmente la materia delle missioni.

Passa quindi illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2149 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

esso reca un contenuto omogeneo, essendo 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 30 giugno 2014, 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 un rinvio all'ordinamento vigente;

anche se connesse e benché genericamente riconducibili al titolo e alle premesse del decreto-legge, appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 3 e 8, concernenti, le prime, finanziamenti a favore dei fondi fiduciari delle Nazioni Unite e della NATO, dello UN *Staff college* di Torino, all'Unione per il Mediterraneo e al segretariato dello IAI e, le seconde, per la ristrutturazione del Quartier Generale della NATO di Bruxelles;

*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 – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi nella 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 perpetua 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. A ciò consegue che disposizioni inizialmente valide per il breve arco temporale di

riferimento dei decreti-legge in materia di missioni vengono di volta in volta prorogate, per di più in maniera non testuale e attraverso una rete di richiami normativi difficilmente dipanabile, consolidandosi nel tempo. A titolo esemplificativo, appaiono in fase di consolidamento le disposizioni prorogate dall'articolo 10, comma 1, per lo più in materia di trattamento economico del personale impiegato nelle missioni. La suddetta disposizione proroga infatti l'applicazione della disciplina di cui all'articolo 6, commi 11, 12 e 13 del decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227, nonché all'articolo 5, commi 1, 2 e 6 e all'articolo 7, comma 1 del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114. Peraltro, le disposizioni prorogate contengono a loro volta ulteriori richiami normativi e prorogano talora regimi derogatori, rendendo estremamente ardua la comprensione dell'ambito applicativo della norma in esame;

il decreto-legge, all'articolo 5, comma 4-bis, introdotto dal Senato, laddove dispone che, per quanto riguarda gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, «*fino a tutto l'anno 2018 la permanenza minima nel grado di capitano del ruolo speciale in servizio permanente continua a essere di nove anni*», rinvia in maniera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice dell'ordinamento militare (si tratta del nuovo articolo 1226-bis e della relativa tabella 4) appena introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 2) del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, entrato in vigore lo scorso 26 febbraio, che fissa in dieci anni la permanenza minima nel grado di capitano, integrando così, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, una modalità di produzione normativa che non appare conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa

(ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;

in un caso, segnatamente, all'articolo 5, comma 4, esso prevede disposizioni in deroga alle previsioni recate da una fonte secondaria del diritto (si tratta delle disposizioni in materia di compenso forfetario 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);

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

il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 30 giugno 2014, retroagendo dunque rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, in data 17 gennaio 2014, giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° al 16 gennaio, 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;

*sul piano della corretta formulazione e della tecnica di redazione del testo:*

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 9, comma 3, autorizza un contributo al segretariato dello «IAI», senza che – in difformità a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – alla sigla segua la denominazione per esteso cui ci si intende riferire. Nel contesto internazionale di riferimento del decreto, peraltro, la difformità dalla circolare è potenzialmente in grado di generare equivoci: se la relazione illustrativa attribuisce il contributo all'Intesa Adriatico-Ionica, l'uso dell'articolo al ma-

schile potrebbe indurre ad identificare lo IAI con l'Istituto per gli affari internazionali;

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 10, comma 2, probabilmente per un mero errore materiale, contiene una clausola di salvaguardia degli atti adottati, delle attività svolte e delle prestazioni effettuate in conformità alla disciplina del decreto e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione, non già a decorrere dal 1° gennaio 2014, bensì dal 1° ottobre 2013, ancorché gli atti, le attività e le prestazioni effettuate a tale data siano stati già convalidati dall'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 114 del 2013;

il disegno di legge di conversione, nel testo presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 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 riordino della legislazione vigente:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 5, comma 4-bis, che rinvia in maniera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice dell'ordinamento militare (articolo 1226-bis e relativa tabella 4) appena introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 2) del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, si provveda ad inserire la disposizione in questione nell'ambito del suddetto codice, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria della disciplina nel settore di riferimento;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, si integri la disposizione contenuta all'articolo 9, comma 3, con l'indicazione per esteso dell'Intesa Adriatico – Ionica cui la sigla « IAI » si riferisce;

per quanto detto in premessa, all'articolo 10, comma 2, si ponga riparo all'errore materiale ivi contenuto, sostituendo le parole « 1° ottobre 2013 », con le parole « 1° gennaio 2014 ».

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ribadisce la necessità che venga adottata una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico – economici delle missioni, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative ed aggiornando contestualmente i rinvii a disposizioni che, in quanto confluite nel Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria, in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice in questione.

Renato BALDUZZI, intervenendo in merito alla condizione riferita all'articolo 9, comma 3, e al fine al fine agevolare l'attività delle Commissioni di merito, prospetta l'opportunità di riformulare il rilievo concernente tale disposizione al fine di evidenziare come lo stesso sia finalizzato a porre riparo ad un errore avente chiaramente natura materiale.

Salvatore CICU, *presidente*, reputa condivisibile l'osservazione del collega Bal-

duzzi. Formula quindi la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2149 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

esso reca un contenuto omogeneo, essendo 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 30 giugno 2014, disciplinando i profili normativi connessi alle missioni e prevenendo, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento individuata essenzialmente mediante un rinvio all'ordinamento vigente;

anche se connesse e benché genericamente riconducibili al titolo e alle premesse del decreto-legge, appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del decreto le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 3 e 8, concernenti, le prime, finanziamenti a favore dei fondi fiduciari delle Nazioni Unite e della NATO, dello UN *Staff college* di Torino, all'Unione per il Mediterraneo e al segretariato dello IAI e, le seconde, per la ristrutturazione del Quartier Generale della NATO di Bruxelles;

*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 – reiterando una modalità di produzione normativa i cui aspetti problematici sono stati più volte segnalati dal Comitato – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse ed i cui elementi essenziali potrebbero adesso rinvenirsi

nella 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 perpetua 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. A ciò consegue che disposizioni inizialmente valide per il breve arco temporale di riferimento dei decreti-legge in materia di missioni vengono di volta in volta prorogate, per di più in maniera non testuale e attraverso una rete di richiami normativi difficilmente dipanabile, consolidandosi nel tempo. A titolo esemplificativo, appaiono in fase di consolidamento le disposizioni prorogate dall'articolo 10, comma 1, per lo più in materia di trattamento economico del personale impiegato nelle missioni. La suddetta disposizione proroga infatti l'applicazione della disciplina di cui all'articolo 6, commi 11, 12 e 13 del decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227, nonché all'articolo 5, commi 1, 2 e 6 e all'articolo 7, comma 1 del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114. Peraltro, le disposizioni prorogate contengono a loro volta ulteriori richiami normativi e prorogano talora regimi derogatori, rendendo estremamente ardua la comprensione dell'ambito applicativo della norma in esame;

il decreto-legge, all'articolo 5, comma 4-bis, introdotto dal Senato, laddove dispone che, per quanto riguarda gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri, «*fino a tutto l'anno 2018 la permanenza minima nel grado di capitano del ruolo speciale in servizio permanente continua a essere di nove anni*», rinvia in maniera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice dell'ordinamento militare (si tratta del nuovo articolo 1226-bis e della relativa tabella 4) appena introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 2) del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, entrato in vigore lo scorso 26 febbraio, che fissa in dieci anni la permanenza minima nel

grado di capitano, integrando così, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, una modalità di produzione normativa che non appare conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione;

in ragione della peculiare fattispecie delle missioni militari e internazionali, il provvedimento si caratterizza come disciplina parzialmente derogatoria del diritto vigente. In proposito, si rileva che la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) a corredo del provvedimento, dà conto delle norme derogate, anche implicitamente, mediante i rinvii disposti alla normativa vigente in materia di missioni militari, a sua volta già derogatoria della disciplina generale;

in un caso, segnatamente, all'articolo 5, comma 4, esso prevede disposizioni in deroga alle previsioni recate da una fonte secondaria del diritto (si tratta delle disposizioni in materia di compenso forfetario 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);

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

il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 30 giugno 2014, retroagendo dunque rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, in data 17 gennaio 2014, giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° al 16 gennaio, 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;

*sul piano della corretta formulazione e della tecnica di redazione del testo:*

con riferimento alla tecnica di redazione del testo, il decreto-legge, all'articolo



9, comma 3, autorizza un contributo al segretariato dello «IAI», senza che – in difformità a quanto previsto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi – alla sigla segua la denominazione per esteso cui ci si intende riferire. Nel contesto internazionale di riferimento del decreto, peraltro, la difformità dalla circolare è potenzialmente in grado di generare equivoci: se la relazione illustrativa attribuisce il contributo all'Intesa Adriatico-Ionica, l'uso dell'articolo al maschile potrebbe indurre ad identificare lo IAI con l'Istituto per gli affari internazionali;

sul piano della corretta formulazione del testo, il decreto-legge, all'articolo 10, comma 2, probabilmente per un mero errore materiale, contiene una clausola di salvaguardia degli atti adottati, delle attività svolte e delle prestazioni effettuate in conformità alla disciplina del decreto e fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione, non già a decorrere dal 1° gennaio 2014, bensì dal 1° ottobre 2013, ancorché gli atti, le attività e le prestazioni effettuate a tale data siano stati già convalidati dall'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 114 del 2013;

il disegno di legge di conversione, nel testo presentato dal Governo al Senato è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); la relazione illustrativa, conformemente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, dà sinteticamente conto degli effetti derivanti dal provvedimento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 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 riordino della legislazione vigente:*

per quanto detto in premessa, all'articolo 5, comma 4-bis, che rinvia in ma-

niera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice dell'ordinamento militare (articolo 1226-bis e relativa tabella 4) appena introdotta dall'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 2) del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, si provveda ad inserire la disposizione in questione nell'ambito del suddetto codice, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria della disciplina nel settore di riferimento;

*sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:*

per quanto detto in premessa, si ponga riparo all'errore materiale contenuto all'articolo 9, comma 3, facendo precedere alla sigla «IAI» l'indicazione per esteso dell'Intesa Adriatico-Ionica;

per quanto detto in premessa, all'articolo 10, comma 2, si ponga riparo all'errore materiale ivi contenuto, sostituendo le parole «1° ottobre 2013», con le parole «1° gennaio 2014».

Il Comitato formula, infine, la seguente raccomandazione:

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

richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, ribadisce la necessità che venga adottata una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni, al fine così di evitare che si perpetuino le catene di rinvii normativi alla disciplina contenuta in molteplici fonti normative ed aggiornando contestualmente i rinvii a disposizioni che, in quanto confluite nel Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono state abrogate nella fonte originaria, in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal codice in questione. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

**Comunicazioni del Presidente.**

Salvatore CICU, *presidente*, a conclusione del proprio turno di presidenza, in quella che, verosimilmente, sarà l'ultima riunione del Comitato da lui presieduta, desidera ringraziare tutti i colleghi per l'apporto fornito ai lavori del Comitato che, nel corso del turno di presidenza – caduto in una stagione caratterizzata da un frequente ricorso del Governo alla decretazione d'urgenza – sono stati particolarmente intensi. Ringrazia altresì i colleghi per i meditati contributi apportati alle riflessioni che il Comitato è stato chiamato a svolgere nello stesso periodo sul tema delle riforme. Nell'esprimere soddisfazione e compiacimento per il lavoro svolto, rivolge un ringraziamento anche agli uffici, che hanno saputo supportare sul piano tecnico, con grande professionalità, l'attività dell'organo politico.

Formula infine al collega Tagliatela, chiamato ad assumere le funzioni di presidente per il periodo che segue, i migliori auguri di buon lavoro.

Renato BALDUZZI, ritenendo di poter interpretare il sentire comune dei colleghi, esprime un sentito ringraziamento all'onorevole Cicu, per l'equilibrio espresso nella conduzione dei lavori del Comitato. Tale equilibrata conduzione, insieme all'impegno profuso, ha consentito di mantenere

immutata la cifra stilistica che caratterizza l'organo nell'ambito parlamentare, consentendogli di operare costantemente, in linea con la natura delle sue funzioni, al di fuori dei vincoli che contraddistinguono l'usuale dialettica maggioranza-opposizione.

Marilena FABBRI, oltre ad associarsi al ringraziamento rivolto al presidente dal collega Balduzzi, esprime il proprio personale compiacimento per l'esperienza fatta in seno al Comitato in questo primo scorcio di legislatura. Tale esperienza, istruttiva e qualificante, le ha consentito di verificare con mano come gli aspetti più propriamente politici e di merito non necessariamente debbano portare a sacrificare quelli tecnico-giuridici, confermandola altresì nella consapevolezza che la battaglia in favore di una normativa trasparente e chiara passa necessariamente attraverso una presa di coscienza in tal senso.

Francesca BUSINAROLO rivolge anch'ella un sincero ringraziamento al collega Cicu, che, nella conduzione dei lavori del Comitato, ha sempre saputo mantenere gli aspetti relativi al merito politico al di fuori delle logiche dell'organo, ed ha al contempo profuso ogni sforzo per stimolare le dovute riflessioni del Governo.

**La seduta termina alle 9.40.**