

## 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 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché 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. 2893 Governo (Parere alle Commissioni riunite II e IV) (*Esame e conclusione – Parere con condizione, osservazioni e raccomandazione*) .....

2

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

*Venerdì 27 febbraio 2015. — Presidenza del presidente Aniello FORMISANO. — Interviene il Sottosegretario alla Giustizia Cosimo Maria Ferri.*

#### La seduta comincia alle 9.

**Conversione in legge del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché 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. 2893 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite II e IV).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Giovanni MONCHIERO, *relatore*, introduce l'esame del provvedimento, rilevando che, rispetto all'usuale contenuto dei decreti i quali, periodicamente, dispongono la proroga della partecipazione italiana a missioni militari all'estero, si è aggiunto un ulteriore ambito materiale di intervento, relativo, in particolare, alla lotta al terrorismo. In seguito a specifiche richieste di chiarimenti, rende precisazioni in merito a taluni punti.

Formula quindi la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge n. 2893 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto e dei limiti della decretazione d'urgenza:*

il decreto-legge si compone di cinque Capi, dei quali il primo e il secondo recano misure antiterrorismo, il terzo e il quarto – come avviene di consueto nei decreti “proroga missioni” – recano misure in tema, rispettivamente, di missioni internazionali e di cooperazione allo sviluppo, il quinto reca disposizioni finali e transitorie;

il decreto-legge unisce dunque alle consuete misure ripetutamente disposte e prorogate in materia di missioni internazionali, un nutrito *corpus* (ben 11 articoli) di disposizioni antiterrorismo, espandendo l'oggetto usuale della disciplina dell'atto;

la relazione illustrativa evidenzia una *ratio* unitaria del decreto in questi termini: “[i] consolidamento... dei processi di pace e di stabilizzazione in aree di crisi acquisisce sempre più anche... funzione preventiva... con sicuri riflessi sulla sicurezza dei cittadini. La lotta al terrorismo va realizzata pertanto in maniera unitaria senza dividere tra sicurezza interna ed esterna, come d'altronde dimostrato dal fenomeno dei cosiddetti *foreign fighters* ...[dunque] il provvedimento prevede misure volte sia a rafforzare e attualizzare gli strumenti di prevenzione e repressione penale del fenomeno nel territorio dello Stato, sia a consentire la partecipazione a missioni internazionali delle Forze armate e di polizia finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e al sostegno ai processi di ricostruzione e di pace”;

le disposizioni del decreto risultano infatti avvinte da un unico nesso teleologico (per di più puntualmente esplicitato nella relazione illustrativa e – quanto ai contenuti – riscontrabile anche nel titolo del provvedimento e nel preambolo), pur afferendo ad ambiti materiali distinti;

*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: da 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, consolidatasi nel tempo;

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); a titolo esemplificativo, deroghe sono riscontrabili: all'articolo 14, comma 3 (che autorizza spese “anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato”); all'articolo 15, comma 1 (trattamento del personale in missione); all'articolo 15, comma 4 (compenso forfettario di impiego per il personale in missione); all'articolo 15, comma 5 (deroghe alla competenza territoriale dei tribunali militari, alla procedura penale militare, al codice penale ed al codice di procedura penale); all'articolo 16, comma 1, in materia contabile;

l'articolo 5, comma 1, primo periodo, incrementa di 1.800 unità il contingente di 3.000 unità di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, prorogandone l'operatività dal 31 marzo al 30 giugno 2015, con ciò integrando senza gli opportuni coordinamenti una disposizione di recentissima emanazione, recata, per di più, in un decreto-legge il cui *iter* di conversione era ancora in corso al momento della deliberazione del decreto oggi in esame;

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

il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio 2015 al 30 settembre 2015, retroagendo dunque sia rispetto alla sua adozione (nella riunione del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015) sia rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, in data 20 febbraio 2015 (giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*) e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° gennaio 2015 (1° novembre 2014 per la missione di cui all'articolo 12, comma 9) al 18 febbraio 2015, 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;

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

l'articolo 11, comma 7, che autorizza la missione NATO *Baltic Air Policing* non individua – a differenza di tutte le altre missioni – la decorrenza dell'autorizzazione; la missione risulta iniziata il 1° gennaio 2015; dalla relazione tecnico-finanziaria sembrerebbe invece desumersi che la data di decorrenza coincida con l'entrata in vigore del decreto-legge (sono coperti infatti oneri per 193 giorni fino al 31 agosto 2015): se ne dovrebbe dunque specificare la decorrenza;

fra le norme transitorie, l'articolo 20, comma 1, dispone che l'incarico di

procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo sia assunto, alla data di entrata in vigore del presente decreto, dal procuratore nazionale antimafia: al riguardo sarebbe opportuno specificare se la permanenza in carica continui a decorrere dalla data di nomina dall'attuale procuratore;

il disegno di legge di conversione è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR),

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 riordino della legislazione vigente:*

si valuti l'opportunità di individuare più specificamente le normative cui, per effetto del provvedimento in esame, si potrà derogare;

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

all'articolo 11, comma 7, si dovrebbe specificare la decorrenza della missione *Baltic Air Policing*.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, si dovrebbe verificare se le disposizioni di cui all'articolo 15, commi 1, 4 e 5, e all'articolo 16, comma 1, debbano mantenere natura temporanea, con l'eventualità di essere soggette a successive proroghe, ovvero possano essere trasformate in previsioni a regime;

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

all'articolo 20, comma 1, per quanto detto in premessa, sarebbe oppor-

tuno specificare se la permanenza in carica del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo continui a decorrere dalla data di nomina dall'attuale procuratore ovvero se decorra dall'entrata in vigore del decreto in esame.

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 (da ultimo nei pareri sui decreti-legge n. 2 e n. 109 del 2014), si 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.

**La seduta termina alle 9.20.**