

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 maggio 2016, n. 67, 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, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa. C. 3953 Governo, approvato dal Senato (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e raccomandazioni*)

3

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

Martedì 5 luglio 2016. — Presidenza del presidente Gianluca PINI.

La seduta comincia alle 14.30.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, 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, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa.

C. 3953 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e raccomandazioni).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Gianluca PINI, *presidente e relatore*, dopo aver illustrato il contenuto del decre-

to-legge in esame, evidenzia come lo stesso presenti limitati profili problematici in relazione agli ambiti di competenza del Comitato. Con riferimento ad essi, segnala tuttavia la presenza nel disegno di legge di conversione di una disposizione di carattere sostanziale volta a prorogare il termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015, che riguarda un ampio novero di interventi riguardanti la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, includendovi il riordino delle Forze di polizia. Dopo aver altresì segnalato che il decreto-legge all'esame interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, retroagendo dunque rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, in data 17 maggio 2016, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 3953, recante conversione in legge del decreto-legge n. 67 del 2016 e osservato preliminarmente che esso, approvato dal Consi-

glio dei ministri nella riunione del 29 aprile 2016, è stato pubblicato in « Gazzetta ufficiale » e presentato al Senato, in prima lettura, a distanza di 17 giorni, il 16 maggio 2016;

rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto e dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

il decreto-legge reca un contenuto omogeneo. Esso è infatti 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 31 dicembre 2016, 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;

a tale ambito materiale non appare invece riconducibile la disposizione inserita nel corso dell'esame del decreto-legge presso l'altro ramo del Parlamento all'articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione, volta a prorogare il termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015, che riguarda un ampio novero di interventi riguardanti la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, includendovi il riordino delle Forze di polizia;

in proposito, si ricorda inoltre che, secondo costante orientamento del Comitato per la legislazione – ed in accordo con la prassi consolidata della Presidenza della Camera in materia di inammissibilità degli emendamenti – tale circostanza integra una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988, secondo il quale Governo non può, mediante decreto-legge, « conferire de-

leghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione », e che l'inserimento di disposizioni di carattere sostanziale in un disegno di legge di conversione non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato da tale tipologia di legge. Inoltre, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 22 del 2012 (con orientamento confermato dalla sentenza n. 32 del 2014), tenuto conto che il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione « *istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario* » ha affermato che « *l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta* » dalla stessa norma costituzionale;

peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 237 del 2013 si è discostata da tali indirizzi, affermando che il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, può esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori. Ciò, tuttavia, nel rispetto del limite dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

secondo un procedimento consueto nei decreti-legge 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 ed in attesa dell'imminente approvazione in via definitiva della proposta di legge C. 45-B, all'esame dell'Assemblea della Camera in seconda lettura – effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti

stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse. Ad esempio, per la disciplina in materia penale, il provvedimento perpetua una lunga e complessa catena di rinvii normativi al decreto-legge n. 152 del 2009 e al decreto-legge n. 209 del 2008, senza al contempo aggiornare – in termini di rinvii alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal Codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 – i richiami a quelle disposizioni che, in quanto confluite nel Codice in questione, sono state abrogate nella fonte originaria;

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); deroghe sono riscontrabili, in particolare: all'articolo 5, comma 1, sul trattamento del personale in missione; all'articolo 5, comma 4, in materia di compenso forfettario di impiego per il personale che partecipa alle missioni militari; all'articolo 7, comma 1, in materia contabile;

sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:

il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, retroagendo dunque rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, in data 17 maggio 2016 (giorno successivo alla

sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° gennaio al 16 maggio 2016, anche attraverso le previsioni dell'articolo 10, comma 2, che convalida « gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° gennaio 2016 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ». Per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, si tratta di una 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;

il disegno di legge di conversione, nel testo presentato al Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), nonché della dichiarazione di esclusione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), trattandosi di « atto normativo in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato »;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

sotto il profilo della specificità e omogeneità di contenuto e sul piano dei limiti di contenuto dei decreti-legge:

alla luce dell'orientamento consolidato del Comitato per la legislazione, avvalorato dalla prassi della Presidenza della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti e tenuto conto delle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 237 del 2013 richiamate in premessa, provvedano le Commissioni a sopprimere il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione.

Il Comitato formula, infine, le seguenti raccomandazioni:

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

richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-

legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, rileva la necessità che, ove si voglia confermare la vigenza delle suddette missioni, si provveda alla loro proroga ed al loro finanziamento in tempi compatibili con la loro scadenza, evitando così di dare copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle suddette missioni in via retroattiva, anche tenuto conto della presenza, nei suddetti decreti-legge, di disposizioni in materia penale;

in presenza di norme dirette a sostituire, modificare, abrogare o derogare norme vigenti, abbia cura il legislatore, in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 13-*bis* della legge n. 400 del 1988, di indicare espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate. ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 14.35.