



## Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina D.L. 16/2022 / A.C. 3492

Dossier n° 147 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

2 marzo 2022

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3492
D.L.	16/2022
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16, recante ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	28 febbraio 2022
assegnazione:	1 marzo 2022
scadenza:	29 aprile 2022
Commissioni competenti:	III Affari esteri, IV Difesa
Stato dell'iter:	non ancora iniziato l'esame

### Contenuto

**L'articolo 1** dispone, in deroga alla legislazione vigente e previo atto di indirizzo delle Camere, la possibilità di cessione da parte del Ministero della difesa, di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina fino al 31 dicembre 2022. Il decreto-legge rinvia allo strumento del decreto del Ministro della difesa per l'individuazione dei mezzi e dei materiali militari che saranno oggetto della cessione. La cessione avverrà in deroga alla legge n. 185 del 1990 (Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento) e agli articoli 310 (Cessione di beni mobili a titolo oneroso) e 311 (Cessione di beni mobili a titolo gratuito) del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010).

**L'articolo 2** prevede, ai sensi del comma 1, la possibilità di adozione da parte del Ministro della transizione ecologica di misure preventive per assicurare la sicurezza del sistema nazionale del gas naturale. Nello specifico, il Ministro potrà adottare, con provvedimenti e atti di indirizzo, le misure già previste dal piano di emergenza emanato ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 93 del 2011, per organizzare la disponibilità di gas e la riduzione programmata dei consumi anche allo scopo di consentire il riempimento degli stoccaggi di gas dell'anno termico 2022-2023.

In caso di adozione delle misure di riduzione del consumo di gas naturale nel settore termoelettrico, la società Terna S.p.A. predisponde, ai sensi del comma 2, un programma di massimizzazione dell'impiego degli impianti di generazione di energia elettrica con potenza termica nominale superiore a 300 MW che utilizzino carbone o olio combustibile. Il comma 3 prevede che per gli impianti riattivati ai sensi del comma 2 si applichino esclusivamente i valori limite di emissione nell'atmosfera e le regole sulla qualità dei combustibili previsti dalla normativa eurounitaria. Il comma 4 prevede poi l'adozione da parte del Ministro della transizione ecologica di misure per incentivare l'uso delle fonti rinnovabili.

**L'articolo 3** reca gli interventi normativi e finanziari legati alla gestione dell'accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina. In particolare, la disposizione stabilisce l'incremento delle dotazioni finanziarie iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 2022 concernente i centri di trattenimento e di accoglienza, con l'obiettivo di ampliare la rete nazionale di accoglienza per un numero complessivo di circa 8.000 posti. In secondo luogo, si estende ai profughi provenienti dall'Ucraina la riserva di posti nel Sistema di accoglienza e integrazione già prevista per i cittadini afghani colpiti dagli eventi del 2021. Di conseguenza, si dispone il loro accesso al Sistema di accoglienza e integrazione anche se non in possesso della qualità di richiedente protezione internazionale o degli altri titoli richiesti dalla normativa vigente.

**L'articolo 4** interviene con misure a sostegno degli studenti, dei ricercatori e dei docenti di nazionalità ucraina che svolgono attività di studio o ricerca presso le università, le istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e gli enti di ricerca. Nello specifico, per finanziare azioni che possano agevolare la

prosecuzione della permanenza dei cittadini ucraini nel territorio nazionale si istituisce un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca da ripartire con decreto del Ministro dell'università.

**L'articolo 5** riguarda l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ovvero 28 febbraio 2022.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni e altri requisiti previsti dalla legislazione vigente

Il provvedimento, composto da 7 articoli per un totale di 15 commi, appare riconducibile, sulla base del preambolo, alla **ratio unitaria** di fronteggiare la crisi determinata dall'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe, attraverso il sostegno all'esercizio del diritto di autodifesa da parte delle autorità governative ucraine, misure per l'accoglienza dei profughi e per il sostegno di studenti e studiosi ucraini e misure per la sicurezza del sistema del gas naturale.

Per quanto attiene al requisito dell'**immediata applicazione** delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, si segnala che dei 15 commi 3 prevedono provvedimenti attuativi; in particolare è richiesta l'adozione di due decreti ministeriali e di un programma da parte di Terna Spa.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

**L'articolo 1, al comma 1**, autorizza, fino al 31 dicembre 2022, previo atto di indirizzo parlamentare, la cessione di equipaggiamento militare alle autorità governative ucraine, in deroga alla legge n. 185 del 1990 – che, tra le altre cose, all'articolo 1, comma 6, lettera a) vieta "l'esportazione di armi verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere" - e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010), che disciplinano la cessione di materiale entro i limiti delineati dalla legge n. 185 del 1990; in base al comma 2 in concreto l'elenco degli equipaggiamenti sarà definito con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli esteri; *al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire i seguenti aspetti:*

- potrebbe essere oggetto di ulteriori precisazioni la portata della deroga alla procedura della legge n. 185 del 1990 posto che la cessione di equipaggiamenti militari prevista dall'articolo 1 avviene nei confronti di uno Stato, l'Ucraina, che sta esercitando il suo diritto all'autodifesa ai sensi dell'articolo 51 della Carta ONU (in tal senso si ricorda anche la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 1° marzo 2022 di condanna "dell'aggressione commessa dalla Federazione russa contro l'Ucraina"; si potrebbe in altre parole proporre un'interpretazione in base alla quale già la legge n. 185 del 1990 potrebbe consentire la cessione dell'equipaggiamento militare oggetto dell'articolo);
- la disposizione sembra poi integrare il contenuto dell'articolo 2 del decreto-legge n. 14 del 2022 che già autorizzava, in analogia a quanto già fatto in altri contesti (si veda da ultimo la delibera del Consiglio dei ministri del 17 agosto 2021, con riferimento alla cessione di materiale alle forze armate libanesi), la cessione di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina; al riguardo, andrebbe però precisato se si debba intendere che l'articolo 1 del provvedimento in esame ha tacitamente abrogato l'articolo 2 del decreto-legge n. 14 e quindi se anche per la cessione di equipaggiamenti non letali sia necessario la preventiva autorizzazione parlamentare; in proposito si ricorda anche che la risoluzione 6-00207 approvata dalla Camera il 1° marzo scorso non contribuisce a chiarire tale aspetto in quanto fa un generale riferimento alla "cessione di apparati e strumenti militari".

Nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione C. 3491 del decreto-legge n. 14 del 2022 è stato presentato **l'articolo aggiuntivo 2.0100** del Governo **che fa confluire il provvedimento in esame nel decreto-legge n. 14**; in proposito si ricorda che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare una simile "confluenza" tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere per la loro conversione in legge, limitandola a circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dell'esame parlamentare; in tal senso si esprimono anche gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22, approvato il primo nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021 e accolto con riformulazione dal Governo il secondo nella seduta del 23 febbraio 2021; si ricorda infine che anche la **lettera del Presidente della Repubblica** ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 segnala che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare";

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si valuti l'opportunità di approfondire la formulazione di alcune disposizioni; in particolare:

- il **comma 3 dell'articolo 2** prevede che agli impianti che utilizzino carbone o olio combustibile oggetto del programma di massimizzazione dell'utilizzo ai sensi del comma 2 "si applichino esclusivamente i valori limite di emissione nell'atmosfera e le regole sulla qualità dei combustibili previsti dalla normativa eurounitaria, in deroga a più restrittivi limiti eventualmente prescritti a livello nazionale in via normativa o amministrativa"; *al riguardo, si valuti l'opportunità di circoscrivere in maniera più precisa, ad esempio attraverso il richiamo degli opportuni riferimenti normativi, i limiti che saranno applicati e le disposizioni che saranno oggetto di deroga;*
- il successivo **comma 4** prevede che "il Ministro della transizione ecologica *adotti* le necessarie misure per incentivare l'uso delle fonti rinnovabili"; *al riguardo, si valuti l'opportunità di precisare meglio la portata della norma che nell'attuale formulazione potrebbe risultare priva di effettivo contenuto normativo;*
- i **commi 3 e 4 dell'articolo 3** modificano la finalità delle risorse stanziata dal decreto-legge n. 139 del 2021; nella formulazione originaria tali risorse erano infatti destinate a far fronte "alle eccezionali esigenze di accoglienza dei richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan"; nel nuovo testo invece esse sono destinate invece a far fronte "alle eccezionali esigenze di accoglienza dei profughi, in conseguenza delle crisi politiche e militari in atto in Afghanistan e in Ucraina"; *al riguardo, si valuti l'opportunità di chiarire se per effetto della disposizione le risorse potranno essere destinate anche ai profughi provenienti dall'Afghanistan, indipendentemente dalla circostanza che siano o meno richiedenti asilo*