

## I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 153/2015: Misure urgenti per la finanza pubblica. C. 3386 Governo, approvato dal Senato (Parere all'Assemblea) (*Esame e conclusione – Parere*) ..... 9

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 174/2015: 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. Nuovo testo C. 3393 Governo (Parere alle Commissioni riunite III e IV) (*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*) ..... 9

ALLEGATO 1 (*Parere approvato*) ..... 13

ALLEGATO 2 (*Proposta alternativa di parere del gruppo Movimento Cinque Stelle*) ..... 14

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Giovedì 12 novembre 2015. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.*

**La seduta comincia alle 9.20.**

**DL 153/2015: Misure urgenti per la finanza pubblica. C. 3386 Governo, approvato dal Senato.**  
(Parere all'Assemblea).

(*Esame e conclusione – Parere*).

Il Comitato inizia l'esame degli emendamenti.

Alessandro NACCARATO, *presidente e relatore*, rileva che gli emendamenti contenuti nel fascicolo n. 1 non presentano profili critici per quanto attiene al rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione e propone pertanto di esprimere su di essi il parere di nulla osta.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del presidente.

**La seduta termina alle 9.25.**

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI

*Giovedì 12 novembre 2015. — Presidenza del presidente Alessandro NACCARATO.*

**La seduta comincia alle 13.55.**

**DL 174/2015: 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.**

**Nuovo testo C. 3393 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite III e IV).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento.

Paola PINNA (SCpI), *relatrice*, rileva che il disegno di legge C. 3393, di conversione del decreto legge n. 174 del 2015, che si esamina nel testo risultante dall'esame degli emendamenti presso le Commissioni di merito, reca una serie di disposizioni volte assicurare, per il periodo 1° ottobre-31 dicembre 2015, la proroga della partecipazione del personale delle Forze armate e di polizia alle missioni internazionali, nonché la prosecuzione degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Come precisato nella relazione sull'analisi tecnico normativa (ATN) allegata al provvedimento in esame, la scelta di intervenire con lo strumento del decreto legge «è determinata dalla scadenza, al 30 settembre 2015, del termine previsto dal precedente provvedimento di finanziamento e dalla conseguente necessità di fornire in tempi brevi adeguata copertura giuridica e finanziaria agli interventi previsti, nonché all'azione dei contingenti militari e del personale appartenente alle Forze di polizia impiegati nelle diverse aree geografiche».

Il decreto disciplina, altresì, i profili normativi connessi alle missioni e prevede 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. Al riguardo si osserva, infatti, che non esistono nella vigente Costituzione previsioni che disciplinino espressamente l'impiego dello strumento militare all'estero ad eccezione delle disposizioni volte a disciplinare lo stato di guerra. Le disposizioni di cui agli articoli 78 (Le Camere deliberano lo stato di guerra) e 87 (Il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra) si riferiscono al ricorso alla guerra internazionale, intesa in senso classico. Mancando una disciplina esplicita a livello costituzionale sugli altri impieghi dello strumento militare all'estero, si deve attualmente fare riferimento alle leggi ordinarie, come la legge 14 novembre 2000, n. 331 che, dopo aver ricordato che il compito delle Forze

armate italiane è la difesa dello Stato, aggiunge che queste possono essere impiegate all'estero al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, ma sempre in conformità delle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia sia membro.

Il quadro normativo relativo alla partecipazione italiana a missioni internazionali viene pertanto attualmente stabilito da singoli provvedimenti legislativi per l'avvio delle missioni ovvero da provvedimenti periodici contenenti l'autorizzazione di proroga delle missioni e il relativo finanziamento (da ultimo il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43) nei quali si osserva il ripetersi di disposizioni pressoché identiche, riferite ad un determinato complesso di missioni, che hanno raggiunto un discreto grado di stabilità, disciplinando aspetti quali il trattamento economico e normativo del personale delle Forze Armate e Forze di polizia, la disciplina contabile e così via.

Il disegno di legge in esame, nell'autorizzare o prorogare la partecipazione italiana alle missioni internazionali in corso di svolgimento, come detto, reca numerosi rinvii alla legislazione vigente, secondo un procedimento consueto nei decreti-legge in materia, in conseguenza della carenza di una normativa unitaria che regolamenti i profili giuridico-economici delle missioni stesse. La medesima carenza viene segnalata nella relazione sull'analisi tecnico-normativa allegata al provvedimento in esame. In particolare, 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 20011.

Al riguardo, segnala che, proprio per porre rimedio a questa sistematico ricorso al decreto-legge per il finanziamento delle missioni la disciplina dei profili ad esse connessi, nel corso della legislatura la

Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il testo unificato delle proposte di legge A.C. 45 ed abb. recante disposizioni in materia di missioni internazionali. Il provvedimento disciplina i profili normativi connessi alle missioni e prevede, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento. Il provvedimento è attualmente all'esame del Senato (A.S. 1917).

Sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni, segnalo che il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° ottobre al 31 dicembre 2015, retroagendo dunque di trenta giorni rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta in data 31 ottobre gennaio 2015, giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (30 ottobre) e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° ottobre 2015 circostanza che, come rilevato in situazioni analoghe dal Comitato per la legislazione della Camera, non appare coerente con le esigenze di stabilità, certezza esemplificazione della legislazione. Del resto, si osserva come in passato vi siano diversi precedenti di decreti-legge di proroga delle missioni internazionali adottati in tempi successivi alla scadenza delle missioni (da ultimo decreto-legge n. 7 del 2015 adottato cinquanta giorni dopo la scadenza del precedente decreto n. 109 del 2014).

Rilevato preliminarmente che l'esame in sede referente del provvedimento ha apportato lievi modifiche al testo riguardanti l'articolo 8, laddove sono stati aggiunti tra i Paesi a favore dei quali si svolgono iniziative di cooperazione allo sviluppo il Nepal, Haiti e l'Ucraina, passa ad esaminare nello specifico il contenuto del provvedimento, composto da 12 articoli suddivisi in tre capi.

Il capo I, composto dai primi 7 articoli, reca le autorizzazioni di spesa per il periodo 1° ottobre-31 dicembre 2015 necessarie alla proroga del termine per la partecipazione italiana a diverse missioni internazionali delle Forze armate e delle

forze di polizia e a talune esigenze connesse alle richiamate missioni (articolo 1, 2, 3, e 4), le relative norme sul personale (articolo 5), nonché quelle in materia penale (articolo 6) e contabile (articolo 7). Le richiamate autorizzazioni di spesa sono raggruppate nell'articolato sulla base di criteri geografici: Europa (Balcani, Bosnia-Erzegovina, Albania, Kosovo, Cipro e le zone del Mediterraneo); Asia (Afghanistan, Qatar, Emirati Arabi Uniti, Bahrain, Libano); Africa (Mali, Corno d'Africa, Oceano indiano, Somalia). Il capo II del decreto legge in esame, reca, invece, disposizioni riguardanti iniziative di cooperazione allo sviluppo (articolo 8, come detto, modificato in sede referente) ed al sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (articolo 9), nonché il regime degli interventi (articolo 10). Da ultimo, gli articoli 11 e 12, ricompresi nel Capo III (Disposizioni finali), recano disposizioni concernenti la copertura finanziaria del provvedimento e la sua entrata in vigore.

Inoltre, rispetto al precedente decreto non risultano prorogate le autorizzazioni di spesa originariamente previste: dal comma 7 dell'articolo 11 del decreto-legge n. 7 del 2015, che autorizzava dal 1° ottobre al 31 dicembre 2015 la spesa di euro 33.486.740 per la partecipazione di personale militare alla missione della NATO denominata *Baltic Air Policing*; dal comma 8 dell'articolo 12, che autorizzava dal 1° ottobre al 31 dicembre 2015 la spesa di euro 92.594 per la prosecuzione dal 1° gennaio 2015 al 31 marzo 2015 della partecipazione italiana militare alla missione EUMM Georgia; dal comma 1 dell'articolo 13, che autorizzava la spesa di 92.998 euro volta a consentire dal 1° gennaio 2015 al 30 settembre 2015 la proroga della partecipazione di personale militare alla missione *European Union Border Assistance Mission in Libya* (EUBAM Libya) nonché la proroga della partecipazione ad attività di assistenza, supporto e formazione delle forze armate in Libia; dal comma 2 dell'articolo 13, che autorizzava, dal 1° gennaio 2015 al 30 settembre 2015, la spesa di 4.364.181 euro per la proroga della partecipazione di

personale del Corpo della Guardia di finanza alla missione in Libia; e dal comma 6 dell'articolo 13, che autorizzava per il periodo dal 1° gennaio 2015 al 31 marzo 2015 la spesa di euro 1.401.305 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione europea nella Repubblica Centrafricana, denominata EUFOR RCA.

Rispetto al precedente decreto legge di proroga delle missioni risultano inserite per la prima volta le autorizzazioni relative: alla partecipazione di personale militare all'operazione militare nell'unione europea nel Mediterraneo centro-meridionale denominata EUNAVFOR MED, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 99 del 2015; alla partecipazione di un magistrato collocato fuori ruolo alla missione missione EUPOL COPPS (*European Union Police Mission for the Palestinian Territories*). La spesa autorizzata dal comma 7 dell'articolo 2 del decreto legge in esame, relativamente all'ultimo trimestre del 2015, è di euro 17.723.

Infine, rileva che il provvedimento in esame interviene in materie, quali la po-

litica estera e i rapporti internazionali, la difesa e le forze armate, l'ordinamento penale, che risultano attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, secondo comma, lettere *a*), *d*) e *l*) della Costituzione). Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con una osservazione (*vedi allegato 1*).

Alessandro NACCARATO (PD), *presidente*, comunica che è stata presentata una proposta alternativa di parere da parte del gruppo del Movimento 5 Stelle (*vedi allegato 2*).

Avverte che porrà in votazione per prima la proposta di parere della relatrice. In caso di approvazione la proposta alternativa di parere sarà preclusa e non verrà, quindi, posta in votazione.

Nessuno chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere della relatrice.

**La seduta termina alle 14.**

## ALLEGATO 1

**DL 174/2015: 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 (Nuovo testo C. 3393 Governo).****PARERE APPROVATO**

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo del disegno di legge C. 3393 Governo, recante conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, 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 »;

considerato che le disposizioni da esso recate sono riconducibili alle materie « politica estera e rapporti internazionali », « difesa e forze armate », « giurisdizione e norme processuali », che le lettere *a)*, *d)* e *l)*, del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

rilevato, sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni, che il decreto-legge interviene a prorogare le missioni internazionali dal 1° ottobre al 31 dicembre 2015, retroagendo dunque di trenta giorni rispetto alla sua entrata in vigore, avvenuta in data 31 ottobre 2015, giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (30 ottobre) e dando così copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° ottobre 2015;

osservato che il provvedimento, nell'autorizzare o prorogare la partecipazione italiana alle missioni internazionali in corso di svolgimento reca numerosi rinvii alla legislazione vigente, secondo un procedimento consueto nei decreti-legge in materia, in con-

seguenza della carenza di una normativa unitaria che regolamenti i profili giuridico-economici delle missioni stesse;

osservato che nel corso della legislatura la Camera dei deputati ha approvato in prima lettura il testo unificato delle proposte di legge A.C. 45 ed abb. recante disposizioni in materia di missioni internazionali, provvedimento, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1917), che disciplina i profili normativi connessi alle missioni e prevede, per specifici aspetti (quali il trattamento giuridico, economico e previdenziale, la disciplina contabile e penale), una normativa strumentale al loro svolgimento;

evidenziato come il decreto-legge rinvia 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 e sarebbe quindi corretto far riferimento alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal Codice in questione,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

considerato che il decreto-legge rinvia 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, valutino le Commissioni di merito l'opportunità che il provvedimento faccia riferimento direttamente alle disposizioni e agli istituti disciplinati dal Codice in questione.

## ALLEGATO 2

**DL 174/2015: 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 (Nuovo testo C. 3393 Governo).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO MOVIMENTO CINQUE STELLE**

La I Commissione, esaminato il testo del disegno di legge in titolo,

premessi che:

ci troviamo di fronte ad un nuovo, ennesimo, decreto-legge di proroga di tutte le diverse missioni internazionali nelle quali è impegnato il nostro Paese che reitera una delle peggiori consuetudini del Governo, ritornando a finanziare le missioni internazionali militari, nonché gli interventi di cooperazione allo sviluppo, per soli tre mesi, non trovando così alcuna giustificazione, non programmabile, di urgenza;

il decreto legge sembra teso a prefabbricare « un pacchetto » legislativo disorganico e slegato tra le varie parti, obbligando le Camere ad un « prendere o lasciare », trattando il testo di missioni talmente diverse tra di loro (spesso di segno opposto) e sul quale i singoli gruppi e parlamentari possono, coerentemente con il mandato conferito loro dai cittadini, avere sulle stesse opinioni diametralmente diverse;

non si comprende la ragione per la quale, limitatamente alla parte sulle missioni internazionali, sia stata abbandonata la prassi inaugurata nella scorsa legislatura di provvedere ad una proroga di durata annuale;

continua a mancare una normativa-quadro che disciplini in modo organico

la partecipazione dei contingenti italiani alle missioni militari internazionali, nonostante le reiterate assicurazioni di provvedervi da parte dei Governi; attualmente, peraltro, la discussione risulta avviata presso il Senato della Repubblica – in seconda lettura, dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati – i lavori procedono a rilento, ma ciò è stato sufficiente, al momento, a peggiorare il testo, alterandone il già precario equilibrio politico raggiunto in prima lettura;

ricordato che:

la fallimentare partecipazione italiana all'invasione dell'Afghanistan al seguito degli Stati Uniti di America è stata, dal punto di vista del diritto internazionale, del tutto illegittima, avendo lo scopo di infliggere una punizione collettiva al popolo afgano nonostante fosse provato che gli attentatori dell'11 settembre 2001 erano tutti cittadini dell'Arabia Saudita;

la guerra in Afghanistan ha prodotto una destabilizzazione di tutta quell'area, ha rafforzato l'odio verso l'Occidente e potenziato il fondamentalismo islamico e terroristico;

il provvedimento in titolo prevede la reiterazione ed il potenziamento del nostro contingente militare della denominata « *Resolute Support Mission* » in Afghanistan: nonostante tutte le assicurazioni politiche di un progressivo disimpegno italiano in questo scenario di guerra,

che avrebbe dovuto terminare con la chiusura della missione ISAF il 31 dicembre 2014, non solo registriamo il perdurare sotto altra sigla della partecipazione italiana all'occupazione dell'Afghanistan, ma assistiamo anche all'aumento del contingente – sia come consistenza dei militari in teatro (204 in più rispetto al precedente decreto-legge), sia come a consistenza dei mezzi militari in teatro (+ 46) fa pensare che tale crescita di uomini e mezzi sia stata voluta per sostituire il contingente spagnolo, opportunamente ritirato dal Governo di Madrid e richiamato in patria;

il maggior coinvolgimento italiano nel teatro afgano avviene, dunque, in assenza dei necessari requisiti di solidarietà tra gli altri Paesi della UE che fino allo scorso settembre erano presenti con uomini e mezzi in Afghanistan e dimostra una inaccettabile subalternità ai voleri del governo Usa in evidente assenza di quelle condizioni « di parità con gli altri Stati » che l'articolo 11 della Costituzione stabilisce come requisito necessario per consentire « limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni »;

è necessario invertire questa tragica situazione, conferendo nelle mani del popolo afgano il proprio destino e ritirando al più presto le nostre truppe da quel Paese;

considerato che:

si reiterano le missioni « antipirateria » nonostante la situazione riguardante la restrizione della libertà dei due marò Girone e Latorre non sia affatto cambiata, mentre le citate missioni sono state comunque rifinanziate senza l'apposita preventiva valutazione delle Commissioni parlamentari;

il comma 7 dell'articolo 1 del presente decreto autorizza la spesa per la proroga della partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centro-meridio-

nale denominata EUNAVFOR MED ma questa rischia di essere una autorizzazione in bianco del parlamento al governo in quanto, un eventuale intervento nelle acque e nel territorio libero, non è ancora stato autorizzato dal consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e che iniziative unilaterali possono degenerare in tutto il bacino del Mediterraneo comportando una escalation dagli esiti drammatici;

non esiste proporzione tra le (scarse) risorse investite dal decreto legge in favore di processi di stabilizzazione della pace e di cooperazione allo sviluppo rispetto alla soverchiante spesa per il mantenimento di truppe e mezzi militari nello scenario di guerra;

premessi, infine, che:

al fine di salvaguardare i poteri d'indirizzo e controllo del Parlamento, sarebbe opportuno istituire un apposito Comitato parlamentare di controllo sulle missioni internazionali, presieduto da un parlamentare dell'opposizione, in grado, anche con il ricorso alla seduta segreta, di monitorare costantemente l'aderenza di ciascuna missione al mandato ricevuto dal Parlamento – in particolare, in ordine alle regole d'ingaggio, al cambio di scenario, ai movimenti delle forze operative, all'accresciuta area di rischio;

il provvedimento in titolo dovrebbe indicare espressamente ed in modo chiaro che l'autorizzazione delle Camere riguarda ogni singola missione;

il testo in titolo introduce l'estensione ai militari del Fondo per le vittime del terrorismo: la questione appare problematica, sia con riguardo alla inopportuna comparazione delle due condizioni, sia con riguardo all'entità delle risorse, che non appaiono incrementate,

esprime

**PARERE CONTRARIO**