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
D.L. 2/2014 / A.C. 2149

Dossier n° 40 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 6 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2149
D.L.	2/2014
Titolo:	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
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	12
testo approvato dal Senato:	13
Date:	
emanazione:	16 gennaio 2014
pubblicazione in G.U.:	16 gennaio 2014
approvazione del Senato:	27 febbraio 2014
presentazione:	28 febbraio 2014
assegnazione:	28 febbraio 2014
scadenza:	17 marzo 2014
Commissioni competenti:	III Affari esteri, IV Difesa
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in titolo reca una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo 1° gennaio - 30 giugno 2014, 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.

Il provvedimento 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.

Nello specifico il provvedimento, composto da 13 articoli, è suddiviso in tre capi.

Il capo I, composto dai primi 8 articoli, reca le autorizzazioni di spesa dal 1° gennaio al 30 giugno 2014 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, opportunamente raggruppate sulla base di criteri geografici (articoli 1, 2, 3, e 4), le relative norme sul personale (articolo 5), nonché quelle in materia penale (articolo 6) e contabile (articolo 7). L'articolo 3-*bis*, introdotto dal Senato, è finalizzato a prevedere taluni obblighi di informazione da parte del Governo nei confronti delle Camere, relativi alle missioni contemplate dagli articoli 1, 2 e 3 del decreto legge.

Il capo II del decreto legge in esame, reca, invece, iniziative di cooperazione allo sviluppo (articolo 8) e al sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (articolo 9) e 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.

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, approvato in prima lettura dal Senato, è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), ma non della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

La relazione illustrativa, in conformità a quanto disposto dall'articolo 9 del DPCM 11 settembre 2008, n. 170, dà conto della disposta esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione, «in ragione della straordinaria necessità e urgenza dell'intervento legislativo, determinata dalla scadenza, al 31 dicembre 2013, del termine previsto dal precedente provvedimento di proroga delle missioni internazionali e dalla conseguente necessità di fornire in tempi brevi adeguata copertura giuridica e finanziaria all'azione dei contingenti militari e del personale appartenente alle Forze di polizia e ai Ministeri degli affari esteri e della giustizia, impiegati nelle diverse aree geografiche.

L'opzione regolatoria, in relazione alla quale non sussiste possibilità di opzione alternativa, trova giustificazione sia in considerazione dei risvolti finanziari, in quanto le spese connesse agli interventi e alle missioni disciplinati dal provvedimento risultano eccedenti rispetto agli ordinari stanziamenti di bilancio, sia con riguardo alla necessità di adattare la normativa vigente alle esigenze connesse con le missioni, in quanto non è prevista una disciplina uniforme stabile da applicare in tali circostanze.

L'intervento normativo non determina effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese. Poiché le attività oggetto di disciplina sono già svolte dalle amministrazioni interessate, le modalità attuative correlate all'intervento non comportano la necessità di creare nuove strutture organizzative o di modificare quelle esistenti».

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Nella precedente legislatura, sulla materia delle missioni internazionali di pace sono stati emanati numerosi decreti-legge, che hanno, di volta in volta, autorizzato la partecipazione italiana a nuove missioni militari internazionali ovvero prorogato i termini per ciascuna delle missioni internazionali in corso. L'ultimo è stato il decreto-legge 28 dicembre 2012, n. 227, che ha prorogato le missioni fino al 30 settembre 2013.

Nella legislatura in corso, il decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114 ha ulteriormente prorogato le missioni al 31 dicembre 2013.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Le Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera hanno avviato l'esame in sede referente di alcune proposte di legge (A.C. 45, A.C. 933 e A.C. 952) volte ad introdurre una complessiva ed organica normativa di riferimento sul trattamento economico e giuridico del personale impegnato nelle missioni, nonché a disciplinare la procedura da adottare per l'invio dei militari all'estero.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento in titolo 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 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.

Sebbene connesse con il contenuto ora descritto e genericamente riconducibili al titolo e alle premesse del decreto-legge, appaiono non del tutto omogenee con il nucleo essenziale del provvedimento le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 3 e 8, concernenti rispettivamente finanziamenti a favore dello UN Staff college di Torino, all'Unione per il Mediterraneo e al segretariato dello IAI e per la ristrutturazione del Quartier Generale della NATO in Bruxelles.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Considerazioni di carattere generale

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 per la legislazione e dei quali dà conto anche la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) - effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi però rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse. Si segnala in proposito che gli elementi essenziali della disciplina di carattere generale potrebbero rinvenirsi nella legge n. 108 del 2009, cui, ad esempio, si rinvia per alcuni aspetti in materia di personale; per la disciplina in materia penale il provvedimento in esame perpetua, invece, la lunga e complessa catena di rinvii normativi ai decreti-legge n. 152 del 2009 e n. 209 del 2008 che, a sua volta, contiene anche ulteriori rinvii al codice penale militare di pace ed alla peculiare disciplina in materia di missioni militari recata dal decreto-legge n. 421 del 2001.

Accade così 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 disposizione in esame proroga infatti l'applicazione della disciplina di 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.*

Coordinamento con il codice dell'ordinamento militare

La relazione per l'analisi tecnico-normativa segnala, come di consueto, che "Nell'ambito delle disposizioni che disciplinano le missioni previste dal presente decreto sono previsti rinvii a disposizioni che, originariamente previste da fonti diverse, sono attualmente riprodotte nel codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e nel testo unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recanti il riassetto delle disposizioni legislative e regolamentari sull'ordinamento militare. I rinvii in parola, ai sensi dell'articolo 2115 del codice dell'ordinamento militare, debbono intendersi effettuati alle corrispondenti disposizioni dello stesso codice dell'ordinamento militare e del testo unico delle disposizioni regolamentari dell'ordinamento militare".

A distanza di quasi 4 anni dalla loro entrata in vigore, andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare i richiami normativi, facendo riferimento al codice e al testo unico regolamentare.

Disposizioni in deroga

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) 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.

Si rammenta in proposito che l'articolo 13-*bis* della legge n. 400/1988, introdotto dalla legge n. 69/2009, dispone tra l'altro (comma 1, lettera a)) 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". Il comma 2 del medesimo articolo precisa: "Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono princìpi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito".

A titolo esemplificativo:

- deroghe effettuate tramite il richiamo alla normativa vigente in materia di missioni militari sono contenute soprattutto negli articoli:

- **5, comma 1**, che richiama l'articolo 3, commi da 1 a 9, della legge 3 agosto 2009, n. 108. Le disposizioni richiamate recano numerose deroghe in materia di trattamento del personale in missione;

- **6**, **comma 1**, che richiama l'articolo 5 del decreto-legge n. 209 del 2008, che prevede

deroghe, tra l'altro, alle disposizioni sulla competenza territoriale dei tribunali militari, sulla procedura penale militare, al codice penale ed al codice di procedura penale;

- **7**, **comma 1**, in materia contabile, che tramite il rinvio all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 152/2009 dispone in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato ed all'articolo 3, comma 82, della legge n. 244/2007;

- l'**articolo 5, comma 4**, in materia di compenso forfettario di impiego per il personale che partecipa alle missioni militari, contiene una deroga all'articolo 9, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 171, "Recepimento del provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze armate (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007)".

Una ulteriore delega esplicita generica è presente nell'**articolo 4**, **comma 3** (alle disposizioni di contabilità generale dello Stato).

Ulteriori questioni di coordinamento

All'**articolo 4**, il **comma 4-*bis***, introdotto dal Senato, 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". La disposizione in esame ha l'effetto di rinviare in maniera implicita al 2019 l'applicazione della novella al codice dell'ordinamento militare (nuovo 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, che fissa in dieci anni la permanenza minima nel grado di capitano.

Per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, si tratta di una modalità di produzione normativa che, in quanto incide in maniera non testuale su una norma appena entrata in vigore (il 26 febbraio), non appare conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.

Andrebbe almeno valutata l'opportunità di inserire la disposizione nell'ambito del codice dell'ordinamento militare, anche al fine di preservarne la struttura di fonte unitaria.

Efficacia retroattiva

Come già accennato nel paragrafo relativo ai precedenti provvedimenti d'urgenza, il decreto-legge n. 114/2013 ha prorogato le missioni internazionali fino al 31 dicembre 2013.

Il decreto-legge in titolo è stato adottato dal Consiglio dei ministri successivamente a tale scadenza, nella riunione del 10 gennaio; è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 16 gennaio ed è entrato in vigore il giorno successivo.

Esso quindi retroagisce di 16 giorni, dando copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dall'1 al 16 gennaio 2014. *Si tratta di una circostanza che, per costante indirizzo del Comitato per la legislazione, non appare coerente con le esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione.*

L'**articolo 10**, **comma 2***, probabilmente per un mero errore materiale,* anziché riferirsi alla data del 1° gennaio 2014, convalida "gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° ottobre 2013 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" (che già sono stati convalidati dall'articolo 7, comma 2 del decreto-legge n. 114/2013).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

All'**articolo 9**, il **comma 3** stanzia un contributo, tra gli altri, a favore del segretariato dello IAI, ricorrendo all'uso della sigla non preceduta dalla denominazione per esteso dell'organo o dell'istituto cui ci intende riferire, ancorché la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi (paragrafo 14, lettera b)) raccomandi di riportare, nella prima citazione dell'ente, organo o istituto, la sua denominazione per esteso. *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.*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.