



# Misure urgenti per il contrasto del terrorismo nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia

## D.L. 7/2015 / A.C. 2893

Dossier n° 76 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 27 febbraio 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2893
D.L.	7/2015
Titolo:	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
Iter al Senato:	No
testo originario:	21
Date:	
emanazione:	18 febbraio 2015
pubblicazione in G.U.:	19 febbraio 2015
presentazione:	19 febbraio 2015
assegnazione:	19 febbraio 2015
scadenza:	20 aprile 2015
Commissioni competenti:	II Giustizia, IV Difesa
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite in sede referente

### Contenuto

Il decreto-legge in titolo si compone di cinque capi:

il **capo I** (articoli 1-8) contiene norme di contrasto al terrorismo anche internazionale, in particolare attraverso: l'individuazione di nuove fattispecie di reato (articolo 1); il contrasto del nuovo fenomeno dei foreign fighters (articolo 2); il contrasto dell'immissione sul mercato di precursori di esplosivi (articolo 3); misure di prevenzione personale e di espulsione dello straniero (articolo 4); il potenziamento e la proroga del piano di impiego del personale delle Forze armate per i servizio di vigilanza a siti e obiettivi sensibili (articolo 5); modifiche al decreto-legge n. 144/2005, sempre in materia di contrasto del terrorismo internazionale (articolo 6); la raccolta e l'acquisizione di dati e l'analisi delle informaziozni acquisite d aparte delle Foze di polizia (articolo 7); l'introduzione di garanzie funzionali e di tutela, anche processuale, del personale e delle strutture degli organismi di informazione e sicurezza (articolo 8);

il **capo II** (articoli 9 e 10), riguardante il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale, attribuisce tra l'altro alla Direzione nazionale antimafia anche le competenze in materia di terrorismo;

il **capo III** (articoli 11-16) reca:

- le autorizzazioni di spesa dal 1° gennaio al 30 settembre 2015 necessarie alla 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 11, 12 e 13);
- le autorizzazioni per il medesimo periodo relative a spese strumentali (contratti di assicurazione e di trasporto e realizzazione di infrastrutture) e alla cessione di materiale bellico (articolo 14); le relative norme sul personale, anche in materia penale (articolo 15), nonché quelle in materia contabile (articolo 16);

il **capo IV** disciplina le iniziative di cooperazione allo sviluppo (articolo 17) e al sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (articolo 18). L'articolo 19 disciplina il regime degli interventi tramite un richiamo della disciplina già prevista nei precedenti decreti-legge in materia e dispone la convalida degli atti, delle attività e delle prestazioni già effettuati dal 1° gennaio 2015 fino alla data di conversione del decreto.

Da ultimo, gli articoli 20 e 21, ricompresi nel **capo V** (Disposizioni finali), recano disposizioni concernenti la copertura finanziaria del provvedimento e la sua entrata in vigore.

## Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 10 febbraio 2015, è stato pubblicato in "Gazzetta ufficiale" e presentato alla Camera, in prima lettura, a distanza di 9 giorni, il 19 febbraio 2015.

Il relativo disegno di legge:

- è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN);
- riporta in allegato la dichiarazione di esclusione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), motivata "atto normativo in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato".

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il decreto in esame è il primo che associa al tema delle missioni internazionali un altro tema come quello delle misure di contrasto al terrorismo.

Nel passato, si è invece verificato che decreti-legge a contenuto plurimo riguardassero anche la proroga delle missioni internazionali: nel 2007, la partecipazione italiana alle missioni internazionali è stata trattata dapprima con un decreto-legge specifico (31 gennaio 2007, n. 4), quindi con due decreti-legge *omnibus*: l'articolo 9 del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, prorogò la partecipazione italiana dal 1° luglio al 31 dicembre 2007; l'articolo 1 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria, prorogò tale periodo di un solo mese, fino al 31 gennaio 2008, facendo da ponte verso il decreto-legge 31 gennaio 2008, n. 8. Analogamente, il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, nella versione licenziata dal Consiglio dei ministri, recava, all'articolo 24, commi da 1 a 72, la proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. Tali commi furono soppressi in sede di conversione ed il loro contenuto fu trasfuso nella legge 3 agosto 2009, n. 108, approvata in sede legislativa alla Camera ed in sede deliberante al Senato.

Oltre a tali decreti a contenuto plurimo, nella scorsa legislatura sono stati emanati diversi decreti finalizzati, di volta in volta, ad autorizzare la partecipazione italiana a nuove missioni militari internazionali ovvero a prorogare 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; il successivo decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, ha esteso la copertura al 30 giugno 2014; il decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109 ha ulteriormente esteso la copertura al 31 dicembre 2014.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Nella seduta delle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera del 18 febbraio 2015 i relatori hanno presentato una proposta di testo unificato di quattro proposte di legge (nn. 45, 933, 952 e 1959) 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.

La Commissione Giustizia della Camera sta esaminando la proposta di legge n. 1609, recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al codice di procedura penale, per l'istituzione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antiterrorismo.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

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. Nel discostarsi dunque dai precedenti decreti riguardanti esclusivamente la partecipazione italiana a missioni internazionali, il provvedimento in esame si compone anche di 11 articoli recanti disposizioni di contrasto al terrorismo.

La relazione illustrativa evidenzia una *ratio unitaria* del decreto in questi termini: "[i]l 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 aggiornare 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, infatti, pur riguardando due distinti oggetti, appaiono riconducibili a un unico nesso teleologico (puntualmente esplicitato nella relazione illustrativa e – quanto ai contenuti – riscontrabile anche nel titolo del provvedimento e nel preambolo), pur afferendo ad ambiti materiali distinti.

## 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 19, comma 1**, per lo più in materia di trattamento economico del personale impiegato nelle missioni. La disposizione in esame proroga infatti l'applicazione dell'articolo 10, comma 1 del precedente decreto-legge n. 2 del 2014, che a sua volta prorogava la 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.*

La relazione per l'analisi tecnico-normativa ricorda, come ormai consuetudine, 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, devono intendersi effettuati alle corrispondenti disposizioni dello stesso codice dell'ordinamento militare e del citato testo unico".

Con riguardo ad entrambi i profili (mancanza di una disciplina unitaria e aggiornamento dei riferimenti normativi) il Comitato per la legislazione, nei pareri sui decreti-legge n. 2 e n. 109 del 2014, ha formulato la seguente raccomandazione: "richiamando quanto più volte rilevato in occasione dell'esame dei decreti-legge che regolano la partecipazione italiana alle missioni internazionali, 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.

### *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

principi 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:
  - **15, comma 1**, che richiama l'articolo 3, commi da 1, alinea, a 5, 8 e 9, della legge 3 agosto 2009, n. 108. Le disposizioni richiamate recano numerose deroghe in materia di trattamento del personale in missione. Il **comma 2** del medesimo articolo richiama anch'esso l'articolo 3, comma 1, alinea della legge n. 108/2009;
  - **15, comma 5**, 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;
  - **16, 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 15, 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)" e all'articolo 10, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 231;
- l'**articolo 14, comma 3** autorizza per il 2015 la spesa di 2.060.000 euro "per interventi urgenti o acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, disposti nei casi di necessità e urgenza dai comandanti dei contingenti militari che partecipano alle missioni internazionali nei Balcani, in Afghanistan, Libano, Libia e Corno d'Africa".

#### *Richiami normativi*

L'**articolo 2, comma 3** richiama il "decreto previsto dall'articolo 14-*quater*, comma 1 della legge 3 agosto 1998, n. 269: il riferimento dovrebbe essere al decreto del Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione in data 8 gennaio 2007.

#### *Intreccio con altro decreto-legge*

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. La relativa legge di conversione è stata approvata dal Senato nella seduta del 26 febbraio.

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

#### *Efficacia retroattiva*

Come già accennato nel paragrafo relativo ai precedenti provvedimenti d'urgenza, il decreto-legge n. 109/2014 ha prorogato le missioni internazionali fino al 31 dicembre 2014.

Il decreto-legge in titolo è stato adottato dal Consiglio dei ministri successivamente a tale scadenza, nella riunione del 10 febbraio 2015; è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 febbraio ed è entrato in vigore il giorno successivo.

L'**articolo 12, comma 9, secondo periodo** retroagisce, limitatamente al trattamento economico del personale militare impegnato nel "contrasto alla minaccia terroristica dell'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL)" al periodo 1° novembre – 31 dicembre 2014.

Le restanti disposizioni relative alla partecipazione italiana a missioni internazionali ed agli interventi di cooperazione allo sviluppo retroagiscono di 51 giorni dando copertura normativa all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali dal 1° gennaio al 30 settembre 2015, anche attraverso le previsioni dell'**articolo 19, comma 2**, che convalida "gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° gennaio 2015 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, conformi alla disciplina contenuta nel presente decreto".

*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.*

### Formulazione del testo

L'**articolo 2, comma 4** prevede che il pubblico ministero possa ordinare la rimozione di determinati contenuti, disponibili via internet, anche ai "soggetti che comunque forniscono servizi di immissione e gestione"; *andrebbe in proposito valutata l'opportunità di verificare* se sia opportuno mantenere una dizione così onnicomprensiva al fine di consentire la massima latitudine di intervento, oppure specificare più puntualmente i soggetti in questione.

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).

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