



Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa D.L. 67/2016 / A.C. 3953

Dossier n° 127 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

5 luglio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3953
D.L.	67/2016
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, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	12
testo approvato dal Senato:	12
Date:	
emanazione:	16 maggio 2016
pubblicazione in G.U.:	16 maggio 2016
approvazione del Senato:	29 giugno 2016
presentazione:	30 giugno 2016
assegnazione:	30 giugno 2016
scadenza:	15 luglio 2016
Commissioni competenti:	III Affari esteri, IV Difesa
Stato dell'iter:	All'esame in sede referente delle Commissioni riunite

Contenuto

Il disegno di legge di conversione, approvato in prima lettura dal Senato, contiene una serie di disposizioni volte ad assicurare, per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2016, 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.

Si prevede, inoltre, la proroga, fino al 31 dicembre 2016, dell'impiego del personale delle Forze armate per le esigenze di sicurezza connesse con lo svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia e di quelle di alcune specifiche aree del territorio nazionale, nonché l'incremento di 750 unità del contingente di personale delle Forze armate impiegato nei servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, per il periodo dal 9 maggio 2016 al 31 dicembre 2016.

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 12 articoli, è suddiviso in tre capi.

Il **capo I**, composto dai primi 7 articoli, reca:

le autorizzazioni di spesa dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 necessarie alla proroga del termine per la partecipazione italiana a diverse missioni internazionali delle Forze armate e delle forze di polizia, opportunamente raggruppate sulla base di criteri geografici (articoli 1: Europa; 2: Asia; 3: Africa), e a talune esigenze connesse alle richiamate missioni (**articolo 4**), le relative norme sul personale (**articolo 5**), nonché quelle in materia penale (**articolo 6**) e contabile (**articolo 7**).

Il **capo II** contiene disposizioni riguardanti iniziative di cooperazione allo sviluppo (**articolo 8**) e di sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione (**articolo 9**), nonché il regime degli interventi (**articolo 10**).

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.

Si segnala che il Senato ha introdotto, nell'ambito del disegno di legge di conversione, una disposizione volta ad ampliare da 12 a 18 mesi 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 anche a seguito dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

Tipologia del provvedimento

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio 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.

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 in quanto si tratta di un "atto normativo in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

La partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali è stata di volta in volta disciplinata, nel corso della legislatura, dai decreti-legge: 10 ottobre 2013, n. 114; 16 gennaio 2014, n. 2; 1° agosto 2014, n. 109; 18 febbraio 2015, n. 7; 30 ottobre 2015, n. 174, che ha da ultimo prorogato tale partecipazione fino al 31 dicembre 2015.

Il decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99 ha disciplinato la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED.

Collegamento con lavori legislativi in corso

L'Assemblea del Senato ha apportato alcune modifiche e quindi rinviato alla Camera il testo unificato di 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare (A. S. 1917), già approvato in prima lettura dalla Camera (A. C. 45-933-952-1959), volto 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.

Le Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera hanno licenziato il testo, in sede referente, nella seduta del 30 giugno 2016. La discussione generale in Assemblea è prevista per la seduta antimeridiana odierna.

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 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.

Si segnala che l'**articolo 1, comma 2** del disegno di legge di conversione proroga il termine per l'esercizio della delega di cui all'articolo 8, comma 1, della legge n. 124 del 2015, che, come già accennato nel paragrafo relativo al contenuto, 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.

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 - effettua rinvii alla normativa esistente senza potersi rapportare ad una disciplina unitaria che regolamenti stabilmente i profili giuridico-economici delle missioni stesse, che è attualmente in avanzato stato di esame, in seconda lettura, presso la Camera (cfr. il paragrafo sul collegamento con i lavori legislativi in corso). A titolo esemplificativo, per la disciplina in materia penale (**articolo 6**) il decreto perpetua 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.

Da ciò consegue 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.

Si segnala inoltre che i rinvii normativi concernono 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. Tali rinvii, a norma 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 e n. 7 del 2015, ha formulato la seguente raccomandazione, che sembrerebbe ora non lontana dall'attuazione e proprio per questo non è stata ripetuta nei pareri sui decreti-legge 8 luglio 2015, n. 99 e 30 ottobre 2015, n. 174: "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.

A titolo esemplificativo, deroghe sono contenute soprattutto negli articoli:

- **5, 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;
- **5, comma 4**, in materia di compenso forfettario di impiego per il personale che partecipa alle missioni militari, che contiene una deroga ad una fonte secondaria del diritto, cioè 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;
- **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.

Si rammenta in proposito che il Comitato per la legislazione, nel parere sul decreto-legge n. 174 del 2015, ha formulato la seguente raccomandazione: "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".

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".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni incidenti su deleghe legislative

L'**articolo 1, comma 2** del disegno di legge di conversione, introdotto al Senato, modifica l'articolo 8, comma 1, alinea, primo periodo, della legge 7 agosto 2015, n. 124, prorogando il termine per l'esercizio di un'ampia delega al Governo per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali, che include il riordino delle Forze di polizia.

Tale circostanza, per costante orientamento del Comitato per la legislazione, ed in base alla prassi consolidata della Presidenza della Camera in materia di inammissibilità degli emendamenti, integra "una violazione del limite posto dall'articolo 15, comma 2, lettera a), della legge n. 400 del 1988"; inoltre, "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".

Efficacia retroattiva

Il decreto-legge autorizza la partecipazione del personale militare italiano alle missioni internazionali per l'anno 2016.

Esso quindi retroagisce di quattro mesi e mezzo rispetto alla data di entrata in vigore (17 maggio 2016), dando 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".

Si segnala in proposito che il Comitato per la legislazione, nel parere sul decreto-legge n. 174 del 2015, 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, 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".