



Senato della Repubblica
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 1152

Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di
ordinamento militare

14/04/2019 - 03:47

Indice

1. DDL S. 1152 - XVIII Leg.	1
1.1. Dati generali	2
1.2. Testi	3
1.2.1. Testo DDL 1152	4
1.3. Trattazione in Commissione	15
1.3.1. Sedute	16
1.3.2. Resoconti sommari	17
1.3.2.1. 4 ^a Commissione permanente (Difesa)	18
1.3.2.1.1. 4 ^a Commissione permanente (Difesa) - Seduta n. 23 (ant.) del 10/04/2019	19

1. DDL S. 1152 - XVIII Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge
Atto Senato n. 1152
XVIII Legislatura

Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare

Titolo breve: *Delega semplificazione e razionalizzazione ordinamento militare*

Iter

10 aprile 2019: in corso di esame in commissione

Successione delle letture parlamentari

S.1152

in corso di esame in commissione

Iniziativa Governativa

Ministro della difesa [Elisabetta Trenta](#) , Ministro senza portafoglio per la pubblica amministrazione [Giulia Bongiorno](#) (Governo [Conte-I](#))

Di concerto con

Ministro dell'economia e finanze [Giovanni Tria](#)

Natura

ordinaria

Contenente deleghe al Governo.

Include relazione tecnica.

Include analisi tecnico-normativa (ATN).

Presentazione

Presentato in data **19 marzo 2019**; annunciato nella seduta n. 99 del 19 marzo 2019.

Classificazione TESEO

DIFESA NAZIONALE , FORZE ARMATE , VALIDITA' ED EFFICACIA DELLE LEGGI

Articoli

DECRETI LEGISLATIVI DELEGATI (Art.1), PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (Art.1), DELEGIFICAZIONE (Art.1), ABROGAZIONE DI NORME (Art.1), TESTI UNICI (Art.1), PERSONALE MILITARE (Art.1), PARERI PARLAMENTARI (Art.1)

Relatori

Relatore alla Commissione Sen. [Donatella Tesei](#) ([L-SP-PSd'Az](#)) (dato conto della nomina il 10 aprile 2019) .

Assegnazione

Assegnato alla [4ª Commissione permanente \(Difesa\)](#) in sede referente il 2 aprile 2019. Annuncio nella seduta n. 105 del 2 aprile 2019.

Pareri delle commissioni 1ª (Aff. costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 14ª (Unione europea)

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 1152

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 1152

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro della difesa** (TRENTA)
e dal **Ministro per la pubblica amministrazione** (BONGIORNO)
di concerto con il **Ministro dell'economia e delle finanze** (TRIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2019

Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare

Onorevoli senatori. -

1. L'esperienza della Difesa in tema di semplificazione normativa

L'Amministrazione della difesa, in tema di semplificazione normativa e amministrativa, ha colto l'occasione offerta dal complesso delle disposizioni generali di cui l'ordinamento giuridico si era dotato con la legge 28 novembre 2005, n. 246, concernente « Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005 », più nota come « taglia-leggi ». Infatti, l'articolo 14 della legge richiamata, che si colloca certamente come pietra miliare della semplificazione normativa nell'ordinamento nazionale, conteneva, fra l'altro (direttamente, al comma 14, ovvero indirettamente, al comma 15, mediante il rinvio espresso all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997 n. 59), la delega al Governo per procedere ad un percorso completo di semplificazione normativa e amministrativa. Questo percorso è stato completamente affrontato dalla Difesa attraverso:

- a) l'identificazione e la catalogazione di tutte le disposizioni legislative anteriori al 1970 (ancorché successivamente novellate) di cui si riteneva indispensabile la permanenza in vigore;
- b) la semplificazione e il riassetto della materia « sopravvissuta » e la sua armonizzazione con la normativa entrata in vigore successivamente al 1970.

Al riguardo, condividendo appieno, sul piano concettuale, la filosofia semplificatoria fondata sulla realizzazione di testi unici normativi di settore, per quanto più possibile completi, coerenti e coordinati, all'epoca, la Difesa non si è dunque limitata ad abrogare - secondo il meccanismo della cosiddetta « ghigliottina » recato dalla richiamata « taglia-leggi » - ma ha intrapreso, parallelamente, il procedimento, virtuoso, di ridefinizione organica degli assetti normativi d'interesse, conclusosi nel 2010 con la realizzazione di due sole fonti di riferimento: il codice dell'ordinamento militare, di livello primario, recato dal decreto legislativo n. 66 del 2010, e il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di livello sub-primario, recato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 2010.

Questi, per l'epoca, ambiziosissimi obiettivi furono raggiunti attraverso una rigorosa quanto ragionata attuazione dei principi e criteri direttivi recati dalla richiamata delega, utilizzati in maniera « dosata » nella complessa realtà della Difesa, caratterizzata, all'epoca, da un vastissimo, articolato, stratificato e, in parte, vetusto *stock* normativo.

Del resto, tale « ingombrante » complessità fu all'epoca rilevata sia dal Consiglio di Stato, in occasione del parere reso sul « piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione » (si veda Cons. Stato, Sez. consultiva sugli atti normativi, 21 maggio 2007, n. 2024/2007), sia dal Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, in occasione della relazione sulla « ricognizione della legislazione

statale vigente », presentata al Parlamento il 14 dicembre 2007. Ambedue le Autorità, infatti, per così dire all'unisono, non mancarono di sottolineare come il settore dell'« ordinamento militare » fosse a pieno titolo fra quelli che palesavano la necessità di un tempestivo e profondo intervento di riassetto normativo semplificatorio.

La codificazione normativa di rango primario, unitamente alla contestuale raccolta organica delle disposizioni regolamentari in testo unico coevo al *corpus* primario, da adottarsi, quest'ultima, a norma dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, ha comportato un'imponente opera di riassetto normativo, sviluppatasi sulla preventiva e analitica attività di « identificazione » del testo vigente per ciascuna disposizione anteriore al 1970 - sopravvissuta al meccanismo della « ghigliottina » previsto dalla « taglia-leggi » - nonché, e a maggior ragione, per ciascuna disposizione legislativa entrata in vigore successivamente a tale anno.

In occasione e strumentalmente rispetto a tale opera di ricognizione, sono state catalogate e raccolte in una banca dati organizzata per materia (a suo tempo denominata « Codice Hammurabi ») circa 2250 fonti primarie, 390 fonti secondarie e 11 fonti terziarie, *lato sensu* di interesse dell'Amministrazione della difesa e su molte di esse - giacché appartenenti ad epoche pre-costituzionali (talune addirittura preunitarie) - è stato necessario, ai fini della corretta collocazione nel successivo riassetto, affrontare e risolvere la spesso difficoltosa ascrizione della loro natura all'alveo primario ovvero secondario delle fonti.

All'esito di tale iniziale attività di analisi, una prima, per la verità piccola, parte di norme d'interesse della Difesa, accertate quali non più utili, fu oggetto di abrogazione espressa a norma dei decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112, e 22 dicembre 2008, n. 200. Dunque, il grande obiettivo della « pulizia dell'ordinamento di settore » mediante abrogazione espressa fu conseguito, per la Difesa, nella sua massima dimensione, soltanto all'esito del percorso completo e virtuoso del riassetto, cioè con il completamento della codificazione dell'ordinamento militare sia a livello primario che regolamentare. E invero, come fu autorevolmente rilevato dal Presidente onorario del Consiglio di Stato dell'epoca, dottor Carlo Talice: « Anche la "semplificazione" realizzata con l'abrogazione di 3574 leggi e di 21 parti di leggi effettuata con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, si risolve in un aggravio di ricerche perché ogni volta che si vorrà essere certi della persistenza in vigore di una norma occorrerà consultare l'elenco allegato al decreto-legge (...). La semplificazione del sistema normativo si ottiene, al contrario, con l'individuazione delle norme in vigore, coordinandole in un sistema razionale. Questo risultato presenta indubbiamente grosse difficoltà ma deve essere perseguito con la necessaria tenacia e senza aggiungere all'ordinamento centinaia di testi normativi ogni anno ». Questo è stato il percorso seguito dalla Difesa.

Dopo la citata preliminare operazione di analisi su ciascuna singola disposizione, i testi sono stati successivamente sottoposti ai meticolosi processi, anche modificativi ma non innovativi, del doppio coordinamento, formale e sostanziale.

Il primo, nel rispetto delle indicazioni formulate dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato nell'ambito del parere n. 4 del 29 marzo 2001 - reso in sede di elaborazione del testo unico sulle espropriazioni - ha implicato l'accorpamento coerente delle disposizioni vigenti in un unico testo, secondo il significato risultante dal cosiddetto « diritto vivente », ossia cristallizzandovi l'interpretazione della giurisprudenza consolidata delle giurisdizioni superiori. Il coordinamento sostanziale, invece, nei termini della sua connotazione offerta dalla Corte costituzionale (cfr., *ex plurimis*, la sentenza n. 220 del 2003, relativa al testo unico sugli enti locali), pur configurandosi come limite esterno e non valicabile del potere innovativo sui testi da parte del legislatore del riassetto, è quel processo analitico volto ad adeguare la disciplina risultante al mutato quadro ordinamentale complessivo, consentendo l'espunzione ovvero, dove possibile, la rimodulazione di quelle disposizioni o di quelle norme che, ancorché formalmente vigenti, in ragione della loro *ratio* originaria, non risultassero più coerenti con l'ordinamento attuale. Esclusivamente nei sopra sintetizzati e consentiti limiti del coordinamento sostanziale, la Difesa ha esercitato potestà modificative dei testi previgenti oggetto del riassetto, a garanzia della coerenza logica e sistematica delle disposizioni risultanti. In definitiva, il riassetto normativo, per la Difesa, si è concretamente sostanziato nella « semplificazione e

riordino profondo dello *stock* normativo di settore » esercitando mediante il processo di coordinamento sostanziale « il potere di comporre un testo normativo unitario dalle molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo e complessivamente coerente ». Attraverso il riassetto, infine, come pure è stato accertato possibile dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato già nel 2004, ancorché in casi limitati e per finalità sistematiche, si è proceduto a legificare norme di origine regolamentare e a deregolamentare una determinata materia, affidando l'individuazione delle prescrizioni di dettaglio a fonti non normative.

È altresì da sottolineare che le descritte fasi (quella analitica e quella successiva della sottoposizione dei testi individuati quali vigenti al citato doppio coordinamento), che hanno esitato disposizioni complete, coordinate, attuali, coerenti sul piano logico, giuridico e sistematico e semplificate nel linguaggio, dunque teoricamente più chiare, sono state integrate e completate anche:

- dall'espressa abrogazione delle disposizioni riassettate;
- dalla qualificazione espressa dei principi generali della disciplina nelle singole materie;
- dalla ridefinizione e riduzione dei procedimenti amministrativi alla luce dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalle successive varie rimodulazioni, con connessa e sistematica revisione e riduzione delle funzioni amministrative del Dicastero allorché non rispondenti agli obiettivi della legislazione ovvero risultanti in contrasto con i principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario ovvero diseconomiche per Amministrazione e cittadini.

In sintesi, dunque, si è trattato di una congerie di attività coordinate fra loro, di natura organizzativa, scientifica, tecnico-giuridica e tecnico-legislativa, articolate e talvolta assai complesse, che hanno impegnato l'Amministrazione per oltre due anni, in un lavoro proiettato contemporaneamente al proprio interno, e poi, all'esterno, nell'ambito dell'*iter* approvativo, amplissimamente partecipato a tutti i livelli e comparti istituzionali. Il riassetto normativo operato dalla Difesa rappresentato in numeri è così sintetizzabile:

- per il livello primario, ha comportato l'abrogazione espressa di 1.271 fonti, per complessivi 10.513 articoli, e la realizzazione di un corpo normativo unico e coordinato di circa 2.400 articoli;
- per il livello *sub*-primario, ha comportato l'abrogazione espressa di 390 regolamenti, per complessivi 7.481 articoli, e la realizzazione di una sola fonte sviluppatasi su circa 1070 articoli.

Dai dati statistico-numeriche sopra indicati si evince che il risultato finale dell'opera semplificatoria ha comunque mantenuto in vigore una ingente mole di norme. Al riguardo, tuttavia, tenuti presenti i livelli di estremo dettaglio che talvolta, anche a livello primario, la normativa militare raggiunge - allorché incide, per esempio, sulle libertà civili ovvero sul rapporto di pubblico impiego dei militari e sulle relative carriere - nonché l'ulteriore disciplina connessa a profili di derivazione comunitaria ovvero alle interferenze con la legislazione regionale, il risultato conseguito può, in ogni caso, ritenersi soddisfacente sul piano della semplificazione normativa, giacché ha comunque consentito di ridurre lo *stock* normativo complessivo della misura dei quattro quinti, cioè, ancora dai complessivi 17.994 a 3.474 articoli nonché, e soprattutto, dalle 1.661 a 2 sole fonti.

Codice e testo unico regolamentare dell'ordinamento militare, alla luce del percorso semplificatorio sopra sintetizzato, in buona sostanza, non solo hanno avuto il pregio di semplificare lo *stock* esistente, ma in prospettiva si sono collocati quali contenitori ordinati e completi del diritto militare, pronti ad accogliere ogni innovazione sostanziale di provenienza parlamentare o governativa, ad imperituro contrasto della frammentarietà e volatilità legislativa nel settore.

2. La situazione attuale

Il varo di corpi normativi unici dell'ordinamento militare non ha per nulla rappresentato e non rappresenta per la Difesa un punto di arrivo, cioè la fine dell'impegno semplificatorio; anzi, al contrario, il ruolo attivo del Dicastero nella direzione della semplificazione normativa è divenuto permanente. L'operata codificazione ha, infatti, tracciato un percorso senza ritorno, avendo reso obbligatorie e permanenti una complessa congerie di attività a garanzia della stessa « tenuta » degli

impianti normativi, attività volte tanto al costante coordinamento ordinamentale quanto, altresì, alla « manutenzione » del *corpus* normativo codificato sia di livello primario che regolamentare.

A distanza, e con l'esperienza ormai di oltre otto anni dall'entrata in vigore dei corpi normativi dell'ordinamento militare, si possono affermare e confermare non solo la buona tenuta e attualità degli stessi, ma anche e soprattutto, per così dire, il replicarsi dei pregiati « effetti collaterali » dell'operata codificazione, connessi all'assenza dall'ordinamento militare dei nefasti segni della frammentarietà e, soprattutto, volatilità delle disposizioni legislative sopravvenute: fenomeni, questi ultimi richiamati, la cui scomoda presenza, invece, purtroppo e troppo spesso è registrabile in altre latitudini dell'ordinamento.

La codificazione ha altresì prodotto un effetto nelle istituzioni governative e parlamentari, che senza esitazioni si può definire « culturale », consistente nella profonda e diffusa consapevolezza dell'esistenza di un codice dell'ordinamento militare autonomo, specifico e peculiare, che pressoché automaticamente attrae gli ipotizzati interventi modificativi ovvero integrativi sullo stesso.

E d'altra parte, in tale auspicabile direzione, è certamente orientata la disposizione recata dall'articolo 2267 del codice dell'ordinamento militare, laddove, al comma 2, espressamente prevede, richiamando l'articolo 13-*bis*, comma 4, della legge n. 400 del 1988, che tanto le disposizioni dello stesso codice, quanto quelle del *corpus* regolamentare, « possono essere abrogate, derogate, sospese, modificate, coordinate o implementate solo in modo esplicito e mediante interventi aventi ad oggetto le disposizioni contenute nello stesso codice ovvero nel regolamento ». Per tali profili, di palmare evidenza appaiono i vantaggi offerti da un *corpus* codificato, coerente ed unitario, non solo per gli operatori e per gli utenti nelle fasi meramente consultive o applicative, ma anche, e soprattutto, per lo stesso legislatore nei momenti « topici » degli interventi modificatori, ovvero integrativi sul *corpus* stesso. La stessa presenza di un corpo normativo omogeneo e coordinato consente, infatti, allo stesso legislatore, con formidabile agilità, tenuti anche presenti gli ausili informatici disponibili, di calibrare sempre i propri interventi in modo puntuale e mirato, incidendo solo sulla specifica parte interessata della modifica e, contestualmente, di individuare e quindi di effettuare immediatamente anche gli eventuali altri interventi consequenziali sul resto del *corpus*, come l'adeguamento dei rinvii normativi, le mutazioni di denominazione, le abrogazioni, soppressioni o integrazioni, eccetera. In sostanza, consente il riallineamento in tempo reale del complessivo ordinamento militare alla modifica operata, sia essa di minimale entità, sia essa, eventualmente, di maggiore consistenza o complessità.

Questa è la « semplificazione sostanziale », che, nel tempo, mantiene tendenzialmente l'unicità delle disposizioni e, di riflesso, « sfratta » dall'ordinamento codificato le antinomie anche solo apparenti, a sicuro sostegno della percezione immediata dell'univocità della volontà della legge, per di più, quasi sempre evidente dal solo significato letterale delle formulazioni.

3. Le prospettive dell'ulteriore semplificazione

Le ulteriori prospettive, pur nella continuità del percorso già tracciato dalla Difesa di semplificazione, snellimento, coordinamento interno ed esterno, miglioramento della qualità della regolazione, con conseguente incremento della fruibilità dei corpi normativi dell'ordinamento militare da parte di operatori e utenti, possono a pieno titolo trovare concreta finalizzazione con il presente disegno di legge delega.

Con l'esercizio della delega prevista al comma 1 dell'articolo 1, infatti, la Difesa, al di là e in aggiunta alle ordinarie costanti attività di coordinamento e manutenzione dei testi normativi codificati, darà corso alla seconda fase del percorso semplificatorio sopra illustrato, cioè un ulteriore e più specialistico percorso virtuoso di semplificazione, per così dire di secondo grado o livello, implicante un'aggiuntiva, aggiornata e ragionata revisione del codice e dei testi unici, primario e regolamentare. Infatti, a mente dell'articolo 1, comma 1, del provvedimento, nella immediata definizione dell'oggetto della delega si prevede « la razionalizzazione, la semplificazione e il riassetto delle disposizioni dell'ordinamento », con l'obiettivo di migliorare la qualità della regolazione e rendere effettiva la semplificazione organizzativa e procedimentale dell'amministrazione. Si tratta innegabilmente di un oggetto assai complesso e di finalità ambiziose il cui conseguimento completerebbe in senso compiuto un percorso articolato ma virtuoso intrapreso dalla Difesa ormai più di un decennio fa.

In generale, le principali direttrici di azione sono puntualmente definite nella enunciazione dei principi e criteri direttivi di cui al comma 1, lettere da *a*) ad *e*).

Tra tali direttrici di azione, quelle principali, cioè quelle sostanzialmente connotative del percorso semplificatorio del quale si tratta, spiccano:

a) quella che potremmo definire ordinaria, consistente:

1) nella valutata possibile e, dunque, ulteriore riduzione delle disposizioni legislative previste dal codice dell'ordinamento militare, ricodificando al livello primario soltanto: le disposizioni che disciplinano materie coperte da riserva di legge, anche soltanto relativa; le disposizioni recanti le norme generali regolatrici delle materie attualmente collocate in esso livello primario; tutte le disposizioni necessarie a garantire la coerenza logica, giuridica e sistematica del corpo normativo (cfr. articolo 1, comma 1, lettera *e*));

2) nella associata ricognizione delle disposizioni previste dal codice dell'ordinamento militare aventi natura attuativa e integrativa di norme generali regolatrici delle materie, nonché di quelle che disciplinano materie non coperte da riserva di legge, anche relativa, e, ai sensi degli articoli 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e 2267, comma 2, del codice dell'ordinamento militare (oltre che nel corretto esercizio delle attività di coordinamento sostanziale), conseguente loro inserimento nel testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (cfr. articolo 1, comma 1, lettera *h*));

b) l'altra, conseguente e associata, di « deregolamentazione », consistente nella revisione complessiva del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, prevedendo anche l'adozione di decreti ministeriali per la definizione di aspetti meramente tecnici e procedurali già contenuti nel predetto testo unico regolamentare (cfr. articolo 1, comma 3).

All'attuazione delle principali linee di azione appena sopra rappresentate conseguiranno i più pregiati riflessi semplificatori ricercati dalla Difesa, consistenti:

a) nel mantenimento a livello primario dei soli principi generali riferiti alla disciplina delle singole materie di cui si compone l'ordinamento militare con conseguente riposizionamento a livello regolamentare, tramite delegificazione, delle molte disposizioni tuttora incluse nel codice recanti discipline ben che vada meramente applicative ovvero, e financo, di estremo dettaglio, con conseguente ulteriore rimodulazione in riduzione dello *stock* normativo primario;

b) nel mantenimento a livello regolamentare delle sole disposizioni che effettivamente, in ragione del loro oggettivo ed effettivo portato normativo, possono effettivamente afferire a tale livello normativo;

c) nella deregolamentazione delle molte disposizioni di sola attuazione o di esecuzione di mero dettaglio attualmente allocate nel livello regolamentare (in ragione dell'operato riassetto di fonti, lo si ripete, talvolta di origine pre-costituzionale o, addirittura, pre-unitaria) e che invece, più opportunamente, per il loro portato contenutistico, vanno sistematicamente « accasermate » nella dimensione tipica delle decretazioni ministeriali non normative, delle circolari ovvero delle istruzioni applicative. Si pensi, al riguardo, alla moltitudine di disposizioni oggi incluse nel livello regolamentare, concretamente recanti solo mere istruzioni sulla composizione di questa o quella commissione, ovvero ancora, addirittura, i *format* della modulistica attuativa, per esempio per la richiesta dell'alloggio di servizio ad incarico, o per la compilazione delle valutazioni caratteristiche del personale militare. Su questo terreno si valuta di disporre di ampio spazio di manovra per conseguire significative rimodulazioni in riduzione anche per lo *stock* di livello regolamentare.

Tale complessiva e complessa opera « certosina » di sistemazione dell'ordinamento militare non può prescindere dall'informarsi ai principi classici della semplificazione normativa, quali la costante attività di coordinamento formale e sostanziale dei testi delle disposizioni vigenti, propedeutica ad apportare le modifiche « chirurgiche » strettamente necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e ad adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo (cfr. articolo 1, comma 1, lettera *b*));

I commi 2 e 4 sono volti a definire gli aspetti più propriamente procedurali riferiti all'esercizio della

delega.

In particolare, il comma 2 ascrive il potere di proposta di adozione delle disposizioni delegate al Ministro della difesa e a quello per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e prevede l'espressione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato, della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Rilevante, nel medesimo comma, è la previsione per la quale nel caso in cui il termine previsto per il parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega ovvero successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Il comma 4 prevede la possibilità di adottare, entro due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni delegate, ulteriori disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi.

Il comma 5 prevede espressamente la clausola di invarianza finanziaria.

Relazione tecnica

L' articolo 1 conferisce la delega al Governo per l'adozione, di uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione, la semplificazione e il riassetto delle disposizioni in materia di ordinamento militare, comprese le disposizioni del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il "*codice dell'ordinamento militare*", con il precipuo obiettivo di migliorare la qualità della regolazione e rendere effettiva la semplificazione organizzativa e procedimentale dell'amministrazione.

In particolare **il comma 1** contiene, secondo un ordine logico di intervento più approfonditamente delineato in relazione illustrativa, i puntuali principi e criteri direttivi cui deve attenersi il legislatore delegato.

Il comma 2 stabilisce il procedimento per l'esercizio delle deleghe.

I commi 3, 4 e 5 prevedono rispettivamente:

- la previsione espressa della necessità del contestuale e coordinato adeguamento delle disposizioni regolamentari alle modifiche intervenute a livello primario in termini semplificatori e di completamento e l'adozione di decreti ministeriali per la definizione di aspetti meramente tecnici e procedurali già contenuti nel regolamento;
- la previsione di decreti correttivi entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di riassetto;
- la previsione espressa che dall'attuazione dei decreti legislativi principali e, eventualmente di quelli correttivi, non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La completa assenza di oneri è direttamente riconducibile, da un canto alla natura di "*delega pura*" del provvedimento in esame, nel senso che essa non prevede alcuna disposizione immediatamente vigente nell'ordinamento con la sua approvazione, di modo che effetti finanziari di qualsiasi segno connessi alla sua entrata in vigore non sono nemmeno logicamente ipotizzabili, dall'altro, per la circostanza che l'oggetto delle disposizioni delegate sia principali che correttive, è la semplificazione, la razionalizzazione e il riassetto normativo, con conseguente tasso di innovatività della disciplina nelle materie di cui si compone l'ordinamento militare, rispetto alla legislazione vigente, tendente allo zero. Ciò, più in particolare, se si considerano i limitati margini di intervento innovativo esclusivamente tecnici di modifica del portato normativo vigente, circoscrivibili al solo coordinamento formale e sostanziale, strumentali, cioè, soltanto a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, nonché per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo.

Analisi tecnico-normativa

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L'intervento è volto a razionalizzare, semplificare e riassetare delle disposizioni in materia di ordinamento militare comprese le disposizioni del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante "*Codice dell'ordinamento militare*", con l'obiettivo di migliorare la qualità della regolazione e rendere effettiva la semplificazione organizzativa e procedimentale dell'amministrazione. Si tratta, in buona sostanza di un intervento di riassetto normativo razionalizzante, per così dire, di secondo livello, che s'innesta, a completamento, su una prima e più articolata sessione di semplificatoria consistita nell'operata codificazione del 2010, che ha riguardato tanto le numerose fonti di rango primario, quanto quelle di rango regolamentare. Si rinvia in questa sede alla relazione illustrativa ai fini della precisa perimetrazione e definizione della portata della codificazione militare.

L'intervento normativo è necessario, in quanto si tratta di incidere su materie disciplinate da norme di fonte primaria.

L'intervento normativo risulta coerente con il programma di Governo.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il varo di *Corpi normativi unici* dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 recante il *Codice dell'ordinamento militare* e decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 recante il *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*) è stato seguito da numerosi interventi che alternativamente hanno inciso direttamente su di essi (decreti legislativi n. 20 del 2012, n. 248 del 2012, nn. 7 e 8 del 2014, n. 91 del 2016, nn. 94 e 95 del 2017 e n. 126 del 2018) oppure hanno dettato discipline attinenti direttamente o indirettamente all'ordinamento militare, rimaste esterne ad essi; così contravvenendo al disposto dall'articolo 2267, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, a mente del quale...*le disposizioni del presente codice e del regolamento possono essere abrogate, derogate, sospese, modificate, coordinate o implementate solo in modo esplicito, e mediante intervento avente ad oggetto le disposizioni contenute nel codice o nel regolamento.*

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.*

L'intervento, in **nessun modo innovativo della vigente disciplina**, incide sul decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 recante il *Codice dell'ordinamento militare* e decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 recante il *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*, esclusivamente in termini di razionalizzazione, semplificazione, riassetto e miglioramento del linguaggio normativo.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Il disegno di legge non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali, in particolare, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione in materia di delega legislativa, essendo circoscritto l'oggetto della delega, stabilito il termine per l'esercizio e, definiti chiaramente, i principi e criteri direttivi.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Le disposizioni di delega previste dal provvedimento sono riferite alla disciplina di materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettere *d)*, *g)* e *h)*, della Costituzione. Non si ravvisano, pertanto, profili di incompatibilità con le competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni di delega previste dal provvedimento sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, neppure in via indiretta, adempimenti a carico degli enti locali.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

È stata verificata positivamente l'assenza di rilegificazioni. Saranno mantenuti a livello primario i soli principi generali riferiti alla disciplina delle singole materie di cui si compone l'ordinamento militare con conseguente riposizionamento a livello regolamentare, tramite delegificazione, delle molte disposizioni ora incluse nel Codice recanti discipline meramente applicative, ovvero, talvolta, di estremo dettaglio, con conseguente ulteriore rimodulazione in riduzione dello *stock normativo* primario.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non risultano attualmente all'esame del Parlamento progetti di legge concernenti analoga materia.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità riguardanti disposizioni di contenuto analogo a quello previsto dal provvedimento.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Trattandosi di disposizioni riguardanti l'ordinamento militare che, sulla base del Trattato dell'Unione europea, sono di esclusiva competenza degli ordinamenti interni degli Stati membri, non si ravvisano profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti procedure d'infrazione vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano posizioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano posizioni giurisprudenziali, né giudizi pendenti innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo su medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto in altri Stati membri dell'Unione Europea rilevanti ai fini dell'intervento previsto dal provvedimento.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Le disposizioni del provvedimento non introducono nuove definizioni normative.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

E' stata verificata positivamente la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel provvedimento.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Le disposizioni del provvedimento non sono costruite secondo la tecnica della novella.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Dalle disposizioni del provvedimento non conseguono effetti abrogativi impliciti.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Il provvedimento non prevede disposizioni aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non risultano attualmente deleghe aperte aventi il medesimo oggetto o afferenti ad analoga materia.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

L'articolo 1 prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente intervento. Tale termine risulta congruo in relazione alla complessità degli interventi normativi. Del pari risulta congruo il termine di due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni delegate principali, ai fini dell'adozione di ulteriori disposizioni integrative e correttive.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Per la predisposizione del provvedimento sono stati utilizzati i dati già disponibili presso l'Amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Per la razionalizzazione, la semplificazione e il riassetto delle disposizioni dell'ordinamento militare, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di revisione del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto

legislativo 15 marzo 2010, n. 66, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni in materia di ordinamento militare, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportandovi le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni;

b) adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, intervenendo mediante novellazione e aggiornamento del codice dell'ordinamento militare e del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90;

c) indicare esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

d) assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità delle disposizioni in materia di ordinamento militare;

e) mantenere nel codice dell'ordinamento militare le sole disposizioni recanti le norme generali regolatrici delle materie in esso disciplinate nonché quelle che regolano materie coperte da riserva di legge, con contestuale ricognizione, coordinamento e, ove possibile, codificazione delle disposizioni legislative appartenenti all'ordinamento militare ma non ricomprese nel codice;

f) razionalizzare e semplificare la normativa in materia di ordinamento militare adeguandola alle esigenze dello strumento militare professionale e ridurre i tempi previsti per la conclusione dei relativi procedimenti;

g) razionalizzare e semplificare le forme, i parametri e i criteri di valutazione del personale; semplificare, velocizzare e razionalizzare i processi e le attività formative, incentivando le sinergie organizzative e l'integrazione delle attività medesime, in un'ottica di salvaguardia delle professionalità del personale militare e civile della Difesa nonché di contenimento e ottimizzazione della spesa;

h) effettuare una ricognizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, delle disposizioni del codice dell'ordinamento militare aventi natura attuativa o esecutiva delle norme generali regolatrici delle materie di cui alla lettera e), nonché di quelle che disciplinano materie non coperte da riserva di legge, anche relativa, e conseguente loro inserimento, nel rispetto dell'articolo 2267, comma 2, dello stesso codice, all'interno del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta dei Ministri della difesa e per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Gli schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione, istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 19, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere nel termine di quarantacinque giorni, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Se il termine previsto per il parere delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni si esprimono sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere emanati.

3. Entro il medesimo termine di cui al comma 1, coerentemente con la revisione del codice dell'ordinamento militare, in applicazione delle procedure di cui all'articolo 1, comma 3, dello stesso codice, si provvede altresì alla revisione complessiva del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, prevedendo anche l'adozione di decreti ministeriali per la definizione di aspetti meramente tecnici e procedurali già contenuti nel predetto testo unico.

4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive, con le medesime procedure e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui al presente articolo.
5. Dall'attuazione dei decreti legislativi di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

1.3. Trattazione in Commissione

1.3.1. Sedute

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge
Atto Senato n. 1152
XVIII Legislatura

Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare

Titolo breve: *Delega semplificazione e razionalizzazione ordinamento militare*

Trattazione in Commissione

Sedute di Commissione primaria

Seduta

4^a Commissione permanente (Difesa) in sede referente

[N. 23 \(ant.\)](#)

10 aprile 2019

1.3.2. Resoconti sommari

1.3.2.1. 4[^] Commissione permanente (Difesa)

1.3.2.1.1. 4ª Commissione permanente (Difesa) - Seduta n. 23 (ant.) del 10/04/2019

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

DIFESA (4ª)
MERCOLEDÌ 10 APRILE 2019
23ª Seduta

Presidenza della Presidente
TESEI

Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Volpi.

La seduta inizia alle ore 10,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Il sottosegretario VOLPI risponde all'interrogazione n. 3-00613, a prima firma del senatore Mininno e relativa alla salvaguardia della scuola di volo dell'Aeronautica militare di Galatina (Lecce), osservando che il 61° Stormo dell'Aeronautica militare di Galatina è la principale scuola di volo militare nazionale, la cui missione primaria è quella di provvedere alla formazione e all'addestramento sia degli allievi da abilitare al conseguimento del brevetto di pilota militare, sia dei piloti già brevettati destinati ai velivoli caccia ad alte prestazioni.

La cospicua e costante presenza di frequentatori stranieri - 62 piloti brevettati nel solo 2018 - ha reso peraltro la Scuola un punto di riferimento a livello mondiale, nonché una vetrina per l'industria nazionale, in virtù dell'utilizzo di velivoli di produzione interamente italiana.

In tale contesto, l'accresciuto e diffuso interesse per l'offerta addestrativa offerta dal 61° Stormo condurrà, nel breve periodo, alla saturazione delle capacità in termini di attività di volo e pertanto, al fine di garantire e consolidare la *leadership* internazionale nello specifico settore, l'Aeronautica ha avviato un progetto di ottimizzazione delle risorse che porterà ad un potenziamento della capacità addestrativa su Galatina per le attività addestrative finalizzate al conseguimento del brevetto di pilota militare, e alla contemporanea creazione di una nuova struttura, nell'area di Decimomannu, dedicata all'addestramento avanzato di piloti già brevettati e destinati ai velivoli caccia ad alte prestazioni.

Il potenziamento su Galatina passerà attraverso una collaborazione strategica ad ampio spettro per l'addestramento al volo con l'azienda Leonardo S.p.A., che consentirà il consolidamento e lo sviluppo di questo settore di eccellenza per il sistema paese. Nello specifico, il progressivo potenziamento della capacità addestrativa del 61° Stormo avrà luogo con l'introduzione in servizio del moderno sistema di addestramento integrato M-345, per il quale si programma una crescita dell'attività addestrativa sino al massimo sfruttamento delle capacità dell'aeroporto. L'addestramento sul velivolo sarà affiancato da un estensivo utilizzo di tecnologie di simulazione all'avanguardia, supportato dall'Industria nazionale sin dalle prime fasi attuative. Pertanto si prevedono investimenti finanziari per l'adeguamento della base con conseguenti benefici per l'indotto occupazionale.

Tale strategia avrà come effetto diretto l'incremento dell'attuale indotto, in virtù dell'accresciuta presenza di frequentatori stranieri sul territorio e dell'occupazione del personale civile impiegato nell'industria a supporto dell'attività e, per quanto riguarda la pianta organica militare, in un'ottica di politica di tutela del personale, non sono previsti trasferimenti su altro sedime di tecnici e specialisti attualmente operanti sulla base di Galatina.

Per ciò che attiene alla base di Decimomannu, la rilocalizzazione dell'attività addestrativa per i piloti destinati alla linea aerotattica consentirà un incremento dell'offerta formativa verso i Paesi stranieri grazie ad un sistema di infrastrutture, aree addestrative e poligoni diversificati, massimizzando l'impiego della flotta di velivoli M-346 rispetto a quanto attualmente sviluppato e sviluppabile su Lecce. In relazione ai costi per l'adeguamento infrastrutturale sulla base di Decimomannu, risulta inoltre evidente che, qualora la fase avanzata della formazione piloti restasse nella sede di Galatina, non sarebbe necessario alcun adeguamento infrastrutturale in quanto le infrastrutture per l'addestramento sono già presenti.

Anche su Decimomannu, l'incremento della capacità della flotta sotto l'aspetto manutentivo, di risorse umane e di rinnovamento info e infrastrutturale sarà supportato da un maggior coinvolgimento della ditta Leonardo nell'ambito dello sviluppo del progetto congiunto denominato *International Flight Training School*, con progetti specifici per la raccolta dei dati sul comportamento degli aerei.

Conclude sottolineando che lo spostamento dell'addestramento avanzato su un sedime diverso da quello di Galatina comporterà, quale ulteriore beneficio, l'eliminazione di potenziali conflitti che si genererebbero a causa della stretta e continua coesistenza di aeromobili M-345 e M-346, caratterizzati da prestazioni di volo molto diverse tra loro.

Replica il senatore [MININNO](#) (M5S), apprezzando che, come precisato dal rappresentante del Governo, la base di Galatina non patirà alcun depotenziamento ed anzi, si troverà a fornire assistenza ad un maggior numero di allievi provenienti anche da Paesi esteri.

E' anche importante, a suo avviso, quanto precisato sulla riqualificazione del personale e sugli investimenti che la società Leonardo effettuerà nelle strutture ubicate a Decimomannu, allo scopo di renderle compatibile con l'impiego dell'addestratore M-346.

Conclude dichiarandosi soddisfatto della risposta ricevuta.

Il sottosegretario VOLPI risponde quindi all'interrogazione n. 3-00684, a firma della senatrice Garavini, relativa al trattamento economico dei militari impiegati nell'operazione "Strade sicure", rammentando preliminarmente che il Governo è già intervenuto sulla questione, in riscontro a un'interpellanza urgente svolta presso la Camera dei deputati lo scorso del 29 marzo.

In linea di continuità con quanto sostenuto in quella sede, sottolinea quindi che il trattamento economico in esame, nell'ambito delle risorse allo scopo stanziato nella legge di bilancio, è annualmente disciplinato attraverso un decreto del Ministro dell'Economia, di concerto con quelli della Difesa e dell'Interno. Tale decreto prevede la corresponsione di 13 euro per ogni giorno di effettivo impiego in servizi svolti nella ordinaria sede di servizio e di 26 euro per ogni giorno di effettivo impiego in servizi svolti al di fuori della normale sede di servizio, secondo il principio dell'equiordinazione del trattamento economico accessorio a favore del personale della Difesa impiegato in servizio di vigilanza con quello attribuito al personale della Polizia di Stato impiegato nelle medesime attività. E' altresì previsto, dalla stessa fonte, il riconoscimento di un limite medio mensile di 14,5 ore di compenso per lavoro straordinario, per l'attività lavorativa effettivamente resa. In tale contesto la Difesa, al fine di valorizzare l'impegno dei militari delle Forze armate nell'ambito dell'operazione "Strade sicure" anche sotto il profilo remunerativo (stante la necessità di rispettare il principio di equiordinazione retributiva), in occasione della legge di bilancio 2019 ha cercato in ogni modo di venire incontro alle esigenze del proprio personale, attraverso specifiche proposte emendative finalizzate a innalzare il tetto massimo del compenso per lavoro straordinario mensile. Tali proposte, tuttavia, non hanno avuto seguito a causa della indisponibilità delle necessarie risorse economiche. Sono comunque in corso, presso la Difesa, ulteriori approfondimenti volti a mitigare l'accumulo di ore

eccedenti il normale orario di lavoro.

Il rappresentante del Governo precisa inoltre che, con particolare riferimento alla turnazione di impiego dei reparti e delle unità, il volume di forza impiegata per l'operazione ha reso necessaria l'adozione di criteri di turnazione semestrale che tenessero in considerazione le esigenze di equa ripartizione dello sforzo tra tutte le unità operative dell'Esercito, al fine di soddisfare le continue esigenze d'impiego nei molteplici teatri operativi esteri e sul territorio nazionale. Per quanto attiene, invece, alle tempistiche di pagamento dei compensi spettanti al personale, il Centro nazionale amministrativo dell'Esercito ha reso noto che, a partire dall'esercizio finanziario in corso, il pagamento viene disposto entro i due mesi successivi all'inserimento delle variazioni stipendiali, da parte degli Enti d'impiego, tramite apposita piattaforma informatica.

Conclude osservando che la Difesa sta altresì valutando la possibilità di un impiego dei presidi militari improntato a maggiore dinamicità, per assicurare un minore utilizzo di personale e un miglior controllo del territorio. Inoltre, è stato predisposto un particolare sistema di turnazioni al fine di evitare la compromissione delle capacità addestrative acquisite dal personale.

Replica la senatrice [GARAVINI](#) (PD), ponendo innanzitutto l'accento sulla lacuna normativa in materia di limiti di orario e di retribuzione per il lavoro fuori sede dei militari, rispetto alla quale sarebbe opportuno un tempestivo intervento del legislatore.

Sottolinea inoltre che, a fronte di una situazione di riduzione degli organici e di inadeguata corresponsione delle prestazioni straordinarie, il personale delle Forze armate è oggetto di sempre maggiori richieste di intervento in ambito civile (tra cui la gestione dei rifiuti nel comune di Roma e il controllo dei cantieri autostradali). Ciò comporta, a suo avviso, una situazione insostenibile in grado, tra l'altro, di riverberarsi negativamente sul benessere psico-fisico del personale.

Conclude dichiarandosi insoddisfatta della risposta ricevuta.

La presidente [TESEI](#) dichiara concluse le procedure informative all'ordine del giorno.

IN SEDE REFERENTE

(1152) Delega al Governo per la semplificazione e la razionalizzazione della normativa in materia di ordinamento militare

(Esame e rinvio)

Introduce l'esame, in qualità di relatrice, la presidente [TESEI](#) (L-SP-PSd'Az), osservando che il provvedimento reca una semplificazione "di secondo grado" su una materia che è stata già oggetto di un consistente intervento di semplificazione nel 2010, da un lato con il Codice dell'ordinamento militare (introdotto con il decreto legislativo n. 66, per le norme primarie) e dall'altro del Testo unico delle disposizioni regolamentari di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 90 (per le norme secondarie).

Questi due provvedimenti - come ricorda la relazione governativa - sono stati frutto di un lavoro lungo e complesso, anche perché l'ordinamento militare è sempre stato uno dei settori dell'ordinamento più intricati, caratterizzato da sovrapposizioni e da una non sempre facile conoscibilità delle norme. La codificazione realizzata nel 2010 ha pertanto avuto un effetto indubbiamente positivo, perché ha arginato la frammentarietà e, soprattutto, la volatilità delle disposizioni in materia.

L'opera di semplificazione ha però mantenuto in vigore una ingente mole di norme, a volte caratterizzate da un livello di estremo dettaglio anche a livello primario. Dal 2010 ad oggi, inoltre, ci sono stati una serie di interventi - legislativi e regolamentari - che hanno inciso direttamente su quei testi e altre volte hanno invece prodotto norme - attinenti direttamente o indirettamente all'ordinamento militare - all'esterno del codice e del testo unico.

Il provvedimento intende quindi proseguire l'opera di semplificazione avviata negli anni scorsi. L'analisi tecnico-normativa che accompagna il testo specifica che l'intervento proposto non ha carattere innovativo, ma si limita a un'opera di razionalizzazione e armonizzazione nonché di miglioramento del linguaggio normativo.

Procede quindi alla disamina dell'articolato, rilevando che il testo si compone di un unico articolo suddiviso in cinque commi.

Il primo comma contiene le deleghe al Governo per la semplificazione e il riassetto del Codice dell'ordinamento militare. I principi e i criteri direttivi sono:

- coordinare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni in materia di ordinamento militare, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportandovi le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica delle disposizioni;
- adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, intervenendo mediante novellazione e aggiornamento del codice dell'ordinamento militare e del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90;
- indicare esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- assicurare l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità delle disposizioni in materia di ordinamento militare;
- mantenere nel codice dell'ordinamento militare le sole disposizioni recanti le norme generali regolatrici delle materie in esso disciplinate nonché quelle che regolano materie coperte da riserva di legge, con contestuale ricognizione, coordinamento e, ove possibile, codificazione delle disposizioni legislative appartenenti all'ordinamento militare ma non ricomprese nel codice;
- razionalizzare e semplificare la normativa in materia di ordinamento militare adeguandola alle esigenze dello strumento militare professionale e ridurre i tempi previsti per la conclusione dei relativi procedimenti;
- razionalizzare e semplificare le forme, i parametri e i criteri di valutazione del personale;
- semplificare, velocizzare e razionalizzare i processi e le attività formative, incentivando le sinergie organizzative e l'integrazione delle attività medesime, in un'ottica di salvaguardia delle professionalità del personale militare e civile della Difesa nonché di contenimento e ottimizzazione della spesa;
- effettuare una ricognizione delle disposizioni del codice che, avendo natura attuativa o esecutiva delle norme generali regolatrici la materia e comunque disciplinano materie non coperte da riserva di legge, anche relativa, e che possono dunque essere "delegificate" e inserite nel testo unico delle disposizioni regolamentari.

Al riguardo, l'oratrice osserva che la definizione dei principi e dei criteri direttivi della delega è il cuore del provvedimento al nostro esame, perché con essi il Parlamento si priva della funzione legislativa, per trasferirla in capo al Governo. Proprio per questo l'articolo 76 della Costituzione, nel disciplinare l'istituto della delega legislativa, prevede una serie di garanzie, imponendo non solo la determinazione di principi e criteri direttivi, ma anche per un tempo limitato e per oggetti definiti. Osserva quindi che i commi successivi sono volti a definire gli aspetti più propriamente procedurali riferiti all'esercizio della delega.

In particolare, il comma 2 attribuisce il potere di proposta di adozione delle disposizioni delegate al Ministro della difesa e a quello per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Viene previsto il parere obbligatorio del Consiglio di Stato, della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Il comma 3 disciplina gli interventi sul testo unico delle previsioni regolamentari, prevedendo l'adozione di decreti ministeriali per la definizione degli aspetti meramente tecnici e procedurali (la c.d. "deregolamentazione").

Il comma 4 prevede quindi la possibilità di adottare, entro due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni delegate, ulteriori disposizioni integrative e correttive, con le medesime modalità e nel

rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi, mentre il comma 5, da ultimo, reca la clausola di invarianza finanziaria.

Conclude sottolineando l'opportunità di esaminare accuratamente l'articolato (soprattutto per quanto riguarda i principi e criteri direttivi) ed eventualmente definire un ciclo di audizioni.

Si apre la discussione generale.

La senatrice [GARAVINI](#) (PD) osserva che i principi di delega appaiono connotati da eccessiva genericità e indeterminatezza. Ciò è vero, in particolar modo, per la delega relativa al personale, che non affronta importanti questioni di dettaglio.

Stante quanto precede, sarebbe a suo avviso opportuno avere a disposizione tempi adeguati per un ponderato esame del testo, ed avviare, altresì, un ciclo di audizioni per poter disporre di ulteriori elementi conoscitivi.

Il senatore [MININNO](#) (M5S) osserva che il disegno di legge si propone di razionalizzare, semplificare e riordinare le disposizioni dell'ordinamento militare, con l'obiettivo di migliorare la qualità normativa e rendere effettiva la semplificazione organizzativa e procedimentale dell'amministrazione. Esso risulta pertanto coerente con il programma di Governo e in particolare con quello della sua parte politica, in cui si sottolinea con forza la necessità di superare la sovrabbondanza di leggi.

Rileva quindi che l'Amministrazione della Difesa ha già effettuato un percorso di semplificazione normativa e amministrativa in aderenza alla legge n.246/2005, intraprendendo un procedimento di ridefinizione organica delle norme d'interesse, conclusosi per ora nel 2010. Questo però non rappresenta un punto di arrivo e il provvedimento iscritto all'ordine del giorno si ripropone di effettuare la seconda fase del percorso semplificatorio attraverso una revisione dei due testi.

Nel dettaglio, i principi e i criteri direttivi (contenuti dalla lettera *a*) alla *e*) e nella lettera *h*) del comma 1 dell'articolo 1), consistono nell'effettuazione di modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica e logica delle disposizioni, adeguando, aggiornando e semplificando il linguaggio normativo del Codice ed assicurando l'unicità, la completezza e la chiarezza dello stesso. Allo stesso modo per le norme contenute nel Testo unico dovrà essere prevista l'adozione di decreti ministeriali.

L'oratore osserva inoltre che, secondo quanto riportato nell'analisi tecnico normativa allegata al provvedimento, l'intervento non sarebbe in nessun modo innovativo della disciplina vigente. Tuttavia, tale affermazione sembra però contrastare con i criteri direttivi contenuti nella lettera *g*), laddove si prevede la razionalizzazione e semplificazione di forme, parametri e criteri di valutazione del personale, la cui formulazione fa pensare alla possibilità di adottare un modello diverso rispetto a quello basato sulla compilazione degli attuali documenti caratteristici. Alla stessa lettera si prevede inoltre di semplificare, velocizzare e razionalizzare i processi e le attività formative incentivando l'integrazione delle medesime attività in un'ottica di contenimento e ottimizzazione della spesa, facendo pensare a una unificazione interforze dei corsi di formazione. L'applicazione dei predetti criteri, tuttavia, pur auspicabile, potrebbe implicare una innovazione normativa.

Anche ad avviso del senatore [CAUSIN](#) (FI-BP) è opportuno che la Commissione esamini accuratamente l'articolato e svolga un ciclo di audizioni.

Il senatore [CASTIELLO](#) (M5S) osserva che l'intento di semplificazione normativa è sicuramente apprezzabile e consente all'operatore giuridico di muoversi più agevolmente.

Sarebbe tuttavia necessario andare oltre una semplice opera di risistemazione, quale era alla base del varo del Codice dell'ordinamento militare, che è risultato essere un testo unico sul quale numerosi e successivi interventi operati dalla Corte costituzionale avrebbero potuto essere evitati a priori, tramite un'opportuna novellazione delle disposizioni.

L'oratore si pronuncia favorevolmente anche in relazione ai processi di deregolamentazione, operati con atti, i decreti ministeriali, comunque sottoposti a penetranti controlli e che si inseriscono in un

positivo processo di adattamento normativo.

Il sottosegretario VOLPI, nel ringraziare i senatori per il contributo apportato al dibattito e nel precisare che il Governo è sempre aperto a un costruttivo confronto con il Parlamento, ricorda l'importante opera di risistemazione normativa avviata nel 2005, non solo per la Difesa ma per tutte le amministrazioni dello Stato.

Sottolinea quindi l'importanza di considerare le problematiche anche dal punto di vista qualitativo, non riducendo l'analisi al solo versante dei costi e tenendo conto delle nuove esigenze della Difesa e del personale delle Forze armate, chiamato sempre di più a cooperare con quello dei principali Paesi *partner*.

Con riferimento all'effettuazione di un ciclo di audizioni, la presidente [TESEI](#) invita i Gruppi a far pervenire alla Presidenza le rispettive proposte.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(1111) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di partenariato sulle relazioni e la cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Nuova Zelanda, dall'altra, fatto a Bruxelles il 5 ottobre 2016

(Parere alla 3a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore [MININNO](#) (M5S) osserva che l'Accordo è stato firmato il 5 ottobre 2016 a Bruxelles, per sostituire la precedente dichiarazione congiunta sulle relazioni e la cooperazione (adottata nel 2007), e conseguentemente elevare le relazioni bilaterali tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda al livello di partenariato rafforzato. Tale ultimo strumento accresce dunque l'impegno dell'Unione e degli Stati membri nei confronti della Nuova Zelanda, e rappresenta un ulteriore coinvolgimento politico ed economico dell'Unione in Oceania. Il testo, suddiviso in 10 titoli per complessivi 60 articoli, crea pertanto una cornice giuridica di riferimento per le relazioni bilaterali, favorendo una più intensa ed efficace collaborazione.

I profili di interesse della Commissione riguardano il titolo II dell'accordo, composto dagli articoli da 5 a 11 e relativo al dialogo politico e alla cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza. Le norme in questione riaffermano la centralità del dialogo politico (consultazioni e scambi a tutti i livelli di governo), quale strumento per consolidare un approccio condiviso sulle principali questioni internazionali (articolo 5). E' inoltre previsto un comune impegno per la promozione dei diritti umani, dei principi democratici e dello stato di diritto (articolo 6).

Sulla gestione delle crisi (articolo 7), è quindi richiamato l'Accordo che istituisce un quadro per la partecipazione della Nuova Zelanda alle operazioni di gestione delle crisi condotte dall'Unione europea, firmato a Bruxelles il 18 aprile 2012. Sono inoltre recepite le clausole tipiche (reciproca collaborazione, attuazione degli obblighi internazionali, istituzione di controlli efficaci all'esportazione e verifica dell'impiego finale di tecnologie *dual use*) in tema di lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori (articolo 8). In particolare, la disposizione che prevede il rispetto degli obblighi internazionali e la cooperazione per il contrasto alla proliferazione di queste armi è considerata elemento essenziale dell'accordo. Importante, altresì, l'impegno a cooperare per il contrasto al commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro (articolo 9).

Nel concordare, poi, che i crimini più gravi, che sono motivo di allarme per la comunità internazionale, vadano perseguiti a livello nazionale e internazionale, anche presso la Corte penale internazionale, le parti s'impegnano poi a prendere misure per attuare lo statuto di Roma e per promuoverne l'universalizzazione e l'integrità (articolo 10).

Le parti, infine, si impegnano alla cooperazione in materia di lotta al terrorismo (articolo 11), nel rispetto dello Stato di diritto e del diritto internazionale e cooperano, inoltre, scambiandosi informazioni e condividendo esperienze e buone prassi. Promuovono il consenso internazionale sulla lotta al terrorismo e sul relativo quadro giuridico (adoperandosi per la conclusione di una convenzione globale contro il terrorismo internazionale, che completi gli strumenti attuali dell'ONU), e la cooperazione tra gli Stati membri dell'ONU per l'attuazione della Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo. Si impegnano -infine- a collaborare per prestare assistenza allo sviluppo delle capacità antiterrorismo di altri Stati, anche nell'ambito del *Forum* globale antiterrorismo e a rispettare le norme internazionali del Gruppo di azione finanziaria internazionale per combattere il finanziamento alle attività terroristiche.

Conclude proponendo l'espressione di un parere favorevole.

Poiché non vi sono iscritti a parlare, la proposta di parere favorevole del relatore viene, previa verifica del numero legale, posta ai voti e approvata dalla Commissione.

(1141) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica di Afghanistan, dall'altra, fatto a Monaco il 18 febbraio 2017

(Parere alla 3a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore [MININNO](#) (M5S) rileva che l'Accordo in esame istituisce un partenariato per rafforzare il regolare dialogo politico tra l'Unione europea e l'Afghanistan, per migliorare le relazioni fra le due Parti e per sviluppare la cooperazione in un'ampia gamma di settori, fra cui la sicurezza, lo sviluppo sostenibile e il commercio. Lo scopo è anche di promuovere la collaborazione in ambito multilaterale e di incoraggiare l'inserimento dell'Afghanistan nel sistema economico internazionale. Viene poi istituito un *forum* di dialogo per la promozione e il sostegno di valori quali il rispetto dei principi democratici, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, fra cui la parità fra uomo e donna. E' altresì prevista l'istituzione di un comitato misto il cui obiettivo è quello di agevolare lo sviluppo dei rapporti bilaterali tra le Parti e garantire il buon funzionamento e la corretta attuazione dell'accordo stesso.

Nel dettaglio, il testo si compone di sessanta articoli, suddivisi in nove titoli. I profili di competenza specifici della Commissione si rinvengono nel Titolo II (cooperazione politica), e, segnatamente, negli articoli 9, 10 e 11.

In particolare, l'articolo 9 concerne l'impegno al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori, oltre all'impegno a cooperare per rafforzare le capacità istituzionali di attenuare i rischi chimici, biologici, radiologici e nucleari che possono avere conseguenze destabilizzanti per le società. Il successivo articolo 10 riguarda, invece, l'impegno delle parti a contrastare il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni, ai sensi degli accordi internazionali vigenti e delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Da ultimo, nell'articolo 11, le Parti stabiliscono di cooperare nella lotta contro le attività terroristiche anche in ambito regionale e di collaborare per impedire la diffusione di ideologie estremiste e, in particolare, la radicalizzazione dei giovani. È richiamata altresì l'importanza della condivisione di informazioni tra le Parti in materia di sicurezza internazionale.

Conclude proponendo l'espressione di un parere favorevole.

Poiché non vi sono iscritti a parlare, la proposta di parere favorevole del relatore viene posta ai voti e approvata dalla Commissione.

La seduta termina alle ore 11.

