



## Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina D.L. 14/2022 / A.C. 3491

Dossier n° 146 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

2 marzo 2022

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3491
D.L.	14/2022
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina
Numero di articoli:	7
Date:	
pubblicazione in G.U.:	25 febbraio 2022
presentazione:	25 febbraio 2022
assegnazione:	25 febbraio 2022
Commissioni competenti:	III Affari esteri, IV Difesa

### Contenuto

L'**articolo 1** reca disposizioni concernenti la partecipazione di personale militare al **potenziamento di dispositivi della NATO** sul fianco Est dell'Alleanza.

Nello specifico, il comma 1 autorizza, fino al 30 settembre 2022, la partecipazione di personale militare alle iniziative della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza denominata **Very High Readiness Joint Task Force** (VJTF).

Come precisato dal Governo nella relazione illustrativa allegata al provvedimento in esame, il contributo che l'Italia intende offrire a questa iniziativa è rappresentato da **1.350 unità di personale militare**, di cui 1.278 facenti parte della VJTF e le restanti per il supporto logistico.

Si prevede, inoltre, l'impiego di **77 mezzi terrestri e 5 mezzi aerei e 2 unità navali** operative nel secondo semestre del 2022. Relativamente al primo semestre il contributo nazionale alle forze in prontezza alleate è garantito dai gruppi navali *Standing Naval Forces* di cui al successivo comma 2, lettera b).

Il Governo, precisa, inoltre, che l'area geografica di intervento si estende all'area di responsabilità della NATO (preminentemente sul fianco EST), con sedi definire in tale area.

Il fabbisogno finanziario per la durata programmata è pari a euro 86.129.645.

Il **comma 2** dell'articolo 1 proroga, **fino al 31 dicembre 2022**, il contributo italiano al potenziamento dei dispositivi della NATO previsti dalle schede 36/ 2021, 37/2021, 38/2021 e 40/2021 della deliberazione del Consiglio dei Ministri **del 17 giugno 2021** ([DOC. XXVI, n. 4](#)), concernente la relazione analitica sulle missioni internazionali svolte nel 2020, **anche ai fini della loro proroga nell'anno 2021**.

Nel dettaglio, la **lettera a)** autorizzata, per l'anno 2022, la prosecuzione della partecipazione italiana al potenziamento del **dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza**.

Nello specifico, l'Italia continuerà a garantire con un **velivolo KC-767** dell'Aeroautica **il rifornimento in volo** dei velivoli radar AWACS di proprietà comune della NATO impegnati nelle attività di sorveglianza dello spazio aereo dei Paesi membri dell'Europa orientale e dell'area sud-orientale dell'Alleanza. L'Italia continuerà, inoltre, ad assicurare **un ulteriore assetto aereo** (CAEW) per incrementare le capacità di sorveglianza dello spazio aereo nell'area sud-orientale. Il **fabbisogno finanziario** per la durata programmata è pari a **euro 3.264.360**.

La **lettera b)** autorizza fino al 31 dicembre 2022 la proroga della partecipazione di personale militare al **potenziamento del dispositivo NATO per la sorveglianza navale** nell'area sud dell'Alleanza (Mar Mediterraneo e Mar Nero). Come precisato dal Governo nella relazione illustrativa, le misure di potenziamento adottate dalla NATO sono intese a **colmare le criticità in seno alle Standing Naval Forces (SNFs)**, che costituiscono lo **strumento navale a più alta prontezza operativa** a disposizione dell'Alleanza.

In relazione a questa operazione la consistenza massima del contingente nazionale autorizzata dal decreto legge in esame è **pari a 235 unità**. È previsto, inoltre, l'impiego **2 mezzi navali** (a cui si aggiunge una unità navale *on call* che potrà essere resa disponibile attingendo ad assetti impiegati in operazioni nazionali) e di **un mezzo aereo**.

Il **fabbisogno finanziario** per la durata programmata è pari a euro **17.690.219**, di cui euro 4.000.000 per obbligazioni esigibili nell'anno 2023.

La **lettera c)** autorizza fino al 31 dicembre 2022 la proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento della presenza NATO in Lettonia (**Enhanced forward presence**).

Il contributo nazionale, inserito nell'ambito del *Battlegroup a framework* canadese, consta di **250 unità di personale militare** e **139 mezzi terrestri**. Sono, inoltre, consentite, compatibilmente con la missione, attività per incrementare/implementare l'interoperabilità con gli assetti aerei nazionali impegnati nelle attività di *air policing* nell'area (cfr. *infra*).

Il **fabbisogno finanziario** della missione è stato stimato in **euro 30.229.104**, di cui euro **6.000.000** per obbligazioni esigibili nell'anno 2022.

La lettera **d)** autorizza, fino al 31 dicembre 2022, la proroga della partecipazione di personale militare al potenziamento dell'**Air Policing** della NATO per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza

Il contributo nazionale in questa missione è pari a **130 unità**. È previsto l'impiego di n. **12 mezzi aerei**. Sarà, inoltre, possibile, compatibilmente con la missione, svolgere attività per incrementare/implementare l'interoperabilità con gli assetti terrestri presenti in teatro operativo. Il fabbisogno finanziario per la durata programmata è pari a euro 37.267.925, di cui euro 11.000.000 per obbligazioni esigibili nell'anno 2023.

Il **comma 3 dell'articolo 1** prevede l'applicazione delle disposizioni di cui ai **capi III** (norme sul personale), **IV** (disposizioni penali) e **V** (altre disposizioni) della **legge quadro sulle missioni internazionali** (legge n. 145 del 2016) che prevedono, rispettivamente norme sul personale, in materia penale e in materia contabile.

La legge n. 145 del 2016 reca una **normativa di carattere generale** riguardante le [missioni internazionali](#) con particolare riferimento ai profili concernenti il trattamento economico e normativo del personale impegnato in tali missioni e i ai molteplici e peculiari profili amministrativi che caratterizzano le missioni stesse. Ulteriori disposizioni riguardano, poi, **le procedure interne** in forza delle quali è possibile pervenire all'adozione della decisione riguardante il coinvolgimento delle truppe italiane nell'ambito delle missioni militari oltreconfine.

[Per un approfondimento si rinvia al seguente tema La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali](#)

Il **comma 4 dell'articolo 1** del decreto legge in esame autorizza la spesa di euro 86.129.645, per l'anno 2022 relativamente alla partecipazione italiana al dispositivo di cui al comma 1. Per le finalità di cui al comma 2, la spesa autorizzata è di euro 67.451.608 per l'anno 2022 e di euro 21.000.000 per l'anno 2023.

L'**articolo 2** prevede la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari **non letali di protezione** alle autorità governative dell'Ucraina.

A tal proposito il Governo precisa che la disposizione è intesa a corrispondere alle **richieste di supporto indirizzate alla Comunità internazionale**, Italia inclusa, rendendo disponibili equipaggiamenti per la

protezione individuale e più in generale della popolazione civile dagli effetti del conflitto in atto (materiali Counter-IED per la rilevazione di oggetti metallici e ordigni esplosivi, elmetti e giubbotti antiproiettile).

**L'articolo 3** autorizza il **Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale** e l'**Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo** ad adottare, fino al 31 dicembre, **interventi di assistenza o di cooperazione in favore del Governo e della popolazione ucraina**, in deroga alla vigente normativa, ad eccezione delle norme penali, di quelle in materia di contrasto alla criminalità organizzata e di quelle derivanti da obblighi inderogabili discendenti dall'appartenenza all'Unione europea.

**L'articolo 4, al comma 1**, dispone un incremento di **10 milioni di euro** della dotazione finanziaria delle ambasciate e degli uffici consolari di prima categoria per potenziare **le misure di sicurezza a tutela delle sedi, del personale e degli interessi italiani nei Paesi maggiormente esposti alle conseguenze dell'aggravamento delle tensioni in Ucraina**.

La disposizione autorizza altresì il MAECI a sostenere le spese per il vitto e per l'alloggio del personale e di tutti quei cittadini che per ragioni di sicurezza si trovino a risiedere in alloggi individuati dal Ministero o dal capo della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare.

Il **comma 2** reca **un'autorizzazione di spesa di 1 milione di euro** per l'esercizio finanziario in corso per l'invio di dieci militari dell'Arma dei carabinieri a tutela degli uffici all'estero maggiormente esposti, al fine di potenziare le misure di protezione delle sedi e del relativo personale. Ai militari inviati è assicurato un trattamento economico pari a quello del restante personale dell'Arma impiegato nella rete all'estero.

**L'articolo 5** potenzia la **funzionalità dell'Unità di crisi del MAECI**. In particolare, il comma 1, reca un'autorizzazione di la spesa di 1 milione per l'esercizio in corso per il potenziamento delle attività realizzate dall'Unità di crisi a tutela degli interessi italiani e della sicurezza dei connazionali all'estero in situazioni di emergenza.

Il **comma 2** incrementa di **100.000 euro per il 2022 l'autorizzazione di spesa per gli interventi destinati a potenziare la tutela di cittadini e interessi italiani all'estero** e gli stanziamenti destinati alla copertura delle indennità aggiuntive per il personale dell'Unità, originariamente prevista dall'art. 9 del [decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90](#) decreto L'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 9 del, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, è incrementata di euro 100.000 per l'anno 2022. è. I **commi 1 e 2**, in particolare, incrementano gli stanziamenti rispettivamente.

Il **comma 3** prevede il differimento al **31 dicembre** ed al **31 marzo 2023**, dei termini entro cui poter registrarsi sul sito "**Dove siamo nel mondo**" (portale che consente ai connazionali di segnalare volontariamente all'Unità di crisi la propria ubicazione esatta all'estero, in modo da consentire, in caso di eventi bellici, tensioni politiche o disastri naturali, di orientare i soccorsi o realizzare evacuazioni).

Nello specifico, si dispone il differimento al **31 dicembre 2022** del termine per **accedere ai servizi dell'Unità di crisi** mediante credenziali diverse da SPID nonché, al **31 marzo 2023**, del termine ultimo per l'utilizzo di quelle già rilasciate e non ancora scadute. Tali differimenti erano stati originariamente disposti dall'art. 24 del [decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183](#).

**L'articolo 6** reca disposizioni di natura finanziaria.

Ai sensi dell'**articolo 7** il decreto legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ovvero 25 febbraio 2022.

Per un approfondimento del contenuto del decreto legge si rinvia al seguente *dossier*

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Nel corso dell'esame in sede referente del provvedimento, nella seduta del 1° marzo 2022, il

rappresentante del Governo ha preannunciato che "è allo studio del Governo un emendamento per far confluire le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 16 del 2022, approvato ieri dal Consiglio dei ministri, all'interno del provvedimento in esame"; il decreto-legge n. 16 del 2022 recante ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina, emanato a soli tre giorni dal provvedimento in esame, è anch'esso all'esame della Camera (C. 3492).

In proposito si ricorda che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare una simile "**confluenza**" tra decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere per la loro conversione in legge, limitandola a circostanze di eccezionale gravità da motivare adeguatamente nel corso dell'esame parlamentare (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 16 febbraio 2022 sul disegno di legge C. 3457 di conversione del decreto-legge n. 5 del 2022); in tal senso si esprimono anche gli ordini del giorno 9/2835-A/10 e 9/2845-A/22, approvato il primo nella seduta della Camera del 20 gennaio 2021 e accolto con riformulazione il secondo nella seduta del 23 febbraio 2021; si ricorda infine che anche la lettera del Presidente della Repubblica ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2021 segnala che "la confluenza di un decreto-legge in un altro provvedimento d'urgenza, oltre a dover rispettare il requisito dell'omogeneità di contenuto, dovrà verificarsi solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicarne l'esame parlamentare"

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento, composto da 7 articoli per un totale di 15 commi, appare riconducibile alla **ratio unitaria** di fronteggiare la crisi determinata dall'invasione dell'Ucraina da parte delle forze armate russe.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

**L'articolo 1** autorizza la partecipazione di personale militare, fino al 30 settembre 2022, alle iniziative della NATO per l'impiego della forza VJTF e, per tutto il 2022, ai dispositivi di sorveglianza area e navale dell'Alleanza atlantica e alla presenza NATO in Lettonia; in proposito, il preambolo, ma non il testo della norma, esplicita che si tratta di una deroga alla procedura prevista dalla legge n. 145 del 2016; tale procedura prevede infatti, all'articolo 2, che l'avvio di nuove missioni militari sia deliberata dal Consiglio dei ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica; successivamente la deliberazione del Consiglio dei ministri deve essere comunicata alle Camere, le quali tempestivamente la discutono e con appositi atti di indirizzo autorizzano la partecipazione alle missioni; inoltre, per la proroga di missioni già in corso, l'articolo 3 della legge n. 145 del 2016 prevede che il Governo presenti alle Camere entro il 31 dicembre di ciascun anno una relazione, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari; la legge n. 145 prevede poi il finanziamento della missione attraverso DPCM, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, che attingono alle risorse del fondo istituito dalla medesima legge all'articolo 4 e finanziato dalla legge di bilancio annuale;

*Al riguardo, si valuti l'opportunità di esplicitare anche nel testo dell'articolo 1 il carattere derogatorio della norma rispetto alla legge n. 145 del 2016*

**L'articolo 2** autorizza per l'anno 2022 la cessione di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell'Ucraina; tale disposizione risulta ora integrata e, sostanzialmente, implicitamente modificata dall'articolo 1 del decreto-legge n. 16 del 2022, anch'esso all'esame della Camera. che autorizza, previo atto di indirizzo parlamentare, una più ampia cessione di equipaggiamento militare, in deroga alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010); *in proposito, si ricorda che il Comitato ha costantemente raccomandato di evitare forme di "intreccio", anche attraverso integrazioni del contenuto e modifiche implicite, tra diversi decreti-legge contemporaneamente all'esame delle Camere (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 23 giugno 2021 sul disegno di legge C. 3166 di conversione del decreto-legge n. 59 del 2021).*

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

**L'articolo 3, comma 1**, autorizza il Ministero degli affari esteri e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo ad adottare interventi di assistenza o di cooperazione in favore del Governo e della popolazione ucraina, in deroga alla normativa vigente, ivi inclusa, esplicitamente, la legge n. 125 del 2014 e fatto salvo il rispetto delle leggi penali, del codice delle leggi antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; *al riguardo, come in precedenti analoghe occasioni, si valuti l'opportunità di circoscrivere meglio la portata della deroga prevista (si veda in proposito il parere espresso nella seduta del 16 giugno 2021 sul disegno di legge C 3146 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021)*

