

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

TITOLO: Decreto-legge 2 marzo 2023, n. 16, recante “Disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina”.

Amministrazioni competenti: Presidenza del Consiglio dei Ministri; **Ministri senza portafoglio:** per la protezione civile e le politiche del mare; **Ministeri;** degli Affari esteri e della cooperazione internazionale; dell’interno; dell’economia e delle finanze;

La presente relazione ATN è stata predisposta con riferimento alle seguenti materie:

- 1) Disposizioni in materia di protezione civile: articolo 1, commi 1, 2, 3 e 6
- 2) Disposizioni in materia di interno: articoli 1, commi 4 e 5, 2, 3, 4.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE: articolo 1, commi 1, 2, 3 e 6 (*Proroga delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina*)

Referente ATN: Settore legislativo del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

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

L’intervento normativo tende ad assicurare il soccorso e l’assistenza, sul territorio nazionale, alla popolazione ucraina in conseguenza del protrarsi della grave crisi internazionale ancora in corso, anche avvalendosi delle competenze del Servizio nazionale della protezione civile e degli strumenti di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il Sistema ordinamentale italiano in materia di compiti e funzioni di protezione civile è disciplinato organicamente dal decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 recante “Codice della protezione civile”. In particolare, a seguito della deliberazione dello stato di emergenza del 28 febbraio 2022 ai sensi dell’articolo 24 del Codice della protezione civile, prorogata, da ultimo, fino al 31 dicembre 2023, con delibera del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2023, si sta provvedendo ad assicurare il concorso dello Stato italiano nell’adozione, sul territorio nazionale, di tutte le iniziative di carattere straordinario di assistenza alla popolazione ucraina finalizzate al superamento della grave emergenza umanitaria determinatasi.

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

L’intervento normativo di cui all’articolo 1 del decreto-legge incide sulle disposizioni di cui all’articolo 31 del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, con cui sono disciplinate le attività di assistenza ed accoglienza in favore dei richiedenti protezione temporanea o di coloro che ne siano già beneficiari.

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

L'intervento normativo, che riveste i requisiti della straordinaria necessità ed urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione, non presenta elementi di incompatibilità con i principi costituzionali.

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

La protezione civile costituisce materia di competenza concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le disposizioni di cui trattasi sono redatte nel rispetto delle competenze e delle funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali. In tali materie, i poteri legislativi e amministrativi possono anche trovare attuazione in forza della "chiamata in sussidiarietà", nel rispetto del principio di leale collaborazione.

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

Non emergono profili di incompatibilità. La disciplina in commento non invade funzioni di Regioni ed enti locali, sussistendo un titolo di competenza statale e risultando compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

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

Non è utilizzabile lo strumento della delegificazione, occorrendo (altresì) procedere a ulteriori stanziamenti di risorse.

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

Non risultano presenti in Parlamento progetti di legge vertenti su questioni specificamente oggetto delle disposizioni in parola.

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

Le disposizioni in esame non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

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

L'intervento normativo è compatibile con l'ordinamento dell'Unione Europea e, in particolare, è consequenziale alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 e a quanto comunicato dalla Commissione europea circa la prosecuzione automatica di un ulteriore anno, a livello unionale, degli effetti della protezione temporanea.

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

Non risultano procedure d'infrazione su questioni specificamente oggetto della presente iniziativa normativa.

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

Le disposizioni non presentano profili di incompatibilità con obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto della presente iniziativa normativa.

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.

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto della presente iniziativa normativa.

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

Considerata la specificità del caso, non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto negli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Ad ogni modo, la Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, reca le disposizioni minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e per la promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

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

Non vengono utilizzate definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico della materia regolata.

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

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi.

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

In relazione alle disposizioni in parola, non si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa.

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

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

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

L'articolo 1 del decreto-legge de quo non prevede disposizioni aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

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

Non vi sono deleghe aperte riguardanti l'oggetto della disciplina in esame.

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

Al riparto del contributo di cui al comma 1, lettera c) dell'articolo 1 del decreto-legge in parola si provvede ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 927 del 3 ottobre 2022, previo aggiornamento del censimento previsto dal comma 3 del medesimo articolo 1 della citata ordinanza.

Il comma 2 dell'articolo 1 del decreto-legge in esame, inoltre, autorizza il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri a disporre, con ordinanze ex articolo 25 del Codice della protezione civile, la rimodulazione delle misure previste nei commi 1 e 6 del medesimo articolo 1.

Il comma 6 dell'articolo 1 del decreto-legge de quo prevede, poi, che entro il 30 aprile 2023 il Ministero della Salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedano alla verifica dei costi effettivamente sostenuti per l'accesso alle prestazioni del SSN in relazione ai quali sono stati riconosciuti i contributi forfetari previsti dall'articolo 31, comma 1, lettera c) del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

Si specifica, altresì, che ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge de quo si prevede la possibilità di ricorrere a convenzioni, aventi valenza territoriale, per la prosecuzione delle forme di accoglienza diffusa sottoscritte dai Commissari delegati nominati con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022 e dai Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano con gli enti e le associazioni di cui all'articolo 31, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 21 del 2022 e con soggetti privati, fermo restando il rispetto dei requisiti dei servizi offerti e dei limiti di importo già previsti nelle convenzioni sottoscritte a livello nazionale dal Dipartimento della protezione civile e previo nulla osta del medesimo Dipartimento in ordine al rispetto dei predetti limiti.

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 dell'atto normativo sono stati utilizzati i dati già disponibili presso amministrazioni competenti.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INTERNO: 1, commi 4 e 5 (Proroga delle attività di assistenza e accoglienza a seguito della crisi ucraina), 2 (Proroga dei permessi di soggiorno per le persone provenienti dall'Ucraina), 3 (Misure di assistenza per i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina), 4 (Commissione nazionale per il diritto di asilo).

Referente ATN: Ufficio legislativo del Ministero dell'interno

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

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

Il provvedimento detta disposizioni d'urgenza per far fronte alle esigenze connesse alla crisi internazionale in atto in Ucraina e al conseguente eccezionale afflusso di profughi. Il decreto interviene, pertanto, sia sulle attività di assistenza e di accoglienza dei cittadini ucraini sul territorio nazionale, che sulla durata dei relativi permessi di soggiorno per protezione

temporanea, facendo ricorso, rispettivamente, all'incremento delle risorse finanziarie necessarie e all'istituto della proroga.

Oltre alle misure concernenti il Dipartimento della protezione civile (**art. 1, commi 1-4**), le misure di competenza del Ministero dell'interno sono indicate dalle disposizioni che seguono.

All'**articolo 1**, riguardante **le risorse finanziarie destinate all'accoglienza dei profughi ucraini**:

- il **comma 4** dispone l'incremento di euro 137.851.305 per i centri di prima accoglienza e i centri di accoglienza straordinaria (CAS);
- il **comma 5** decreta l'aumento di euro 52.295.898 per il Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

L'**articolo 2**, relativo ai **permessi di soggiorno per protezione temporanea** ai profughi ucraini, interviene con una specifica norma per chiarire i termini e le modalità della proroga, a partire dal 4 marzo 2023 e fino al 31 dicembre 2023.

All'**articolo 3**, relativo ai **minori stranieri non accompagnati** ucraini:

- il **comma 1, lettera a)** prevede la sostituzione dello strumento del rimborso con quello del contributo in favore dei comuni che accolgono minori stranieri non accompagnati ucraini (misura finalizzata a semplificare le procedure contabili, evitando forme di rendicontazione da parte dei comuni);
- il **comma 1, lettera b)** prescrive che il Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno – per l'esercizio delle sue funzioni di Commissario delegato per le misure di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati ucraini – si avvalga dei propri uffici e non più di una specifica struttura di supporto dedicata;
- il **comma 3** provvede all'incremento delle risorse a disposizione del Commissario delegato, in misura pari a euro 47.711.000;

L'**articolo 4** attribuisce alla **Commissione nazionale per il diritto di asilo** la facoltà di avvalersi, nell'anno 2023, di un numero limitato di lavoratori interinali – entro il limite di spesa di euro 150.000, coperti con risorse già a disposizione in bilancio - per fronteggiare le esigenze connesse all'eccezionale afflusso di profughi.

L'intervento è coerente con il programma di Governo. Il provvedimento consente la prosecuzione dell'assistenza ai profughi provenienti dall'Ucraina, incrementando le risorse all'uopo occorrenti e disponendo, altresì, la proroga dei relativi permessi di soggiorno.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Per le parti di competenza del Ministero dell'Interno, il quadro normativo di riferimento comprende le seguenti disposizioni:

- decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, recante "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario";
- articoli 9 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, recante "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale";
- articolo 1-*septies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato";

- decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”.
- decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 2022, recante “Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso”;
- ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 876 del 13 marzo 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 66 del 19 marzo 2022.

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

Per le parti di competenza del Ministero dell’Interno, l’articolo 3 del provvedimento modifica l’articolo 31-bis, comma 1, del decreto-legge 21/2022, nei termini descritti dal precedente punto 1).

4) Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi della compatibilità dell’intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie ed a statuto speciale nonché degli enti locali

Il provvedimento è in linea con l’attuale ripartizione costituzionale di competenze Stato-regioni, riguardando materie che la Costituzione mantiene in capo allo Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall’art. 118, comma 1, della Costituzione

Il provvedimento proposto non incide su aspetti ricadenti nell’ambito della disciplina dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all’articolo 118 della Costituzione.

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

L’articolo 2 dispone la proroga *ex lege* dei permessi di soggiorno per le persone provenienti dall’Ucraina. La possibilità di proroga automatica dei detti titoli di soggiorno era già stata prevista dal citato d.P.C.m. del 28 marzo 2022. L’intervento legislativo è stato reso necessario dall’esigenza di conferire alla proroga – nell’imminenza della scadenza dei titoli - la maggiore certezza applicativa derivante dal rango primario della disposizione – secondo una soluzione già praticata per l’emergenza pandemica da Covid 19, allorché furono più ampiamente prorogate le scadenze dei titoli autorizzatori amministrativi.

8) Verifica dell’esistenza di progetti di legge vertenti su materie analoghe all’esame del Parlamento e relativo status

Non risultano progetti di legge vertenti sulla materia oggetto dell’intervento normativo in esame.

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

Non si ha cognizione di profili giurisprudenziali in materia né di giudizi di costituzionalità pendenti.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

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

L'intervento si pone in piena aderenza con gli atti unionali *in subjecta materia*: si fa riferimento, segnatamente alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001.

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

Non risultano procedure di infrazione vertenti sulla medesima o analoga materia.

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

Non si ravvisano disposizioni che necessitano di una verifica di compatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul medesimo o analogo oggetto*

Non risultano indicazioni della Corte di Giustizia sul medesimo o analogo oggetto, né giudizi pendenti.

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

Non risultano indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul medesimo o analogo oggetto, né giudizi pendenti.

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 da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

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

Non sono state introdotte nuove definizioni normative rispetto a quelle attualmente in uso.

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

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi e non si evidenziano criticità.

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

Il presente provvedimento non apporta alcun intervento di novella a disposizioni vigenti.

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

Non sono stati individuati effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo e di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Non sussistono disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme in precedenza abrogate o di interpretazione autentica rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento non presenta effetti derogatori diversi o ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla normativa emergenziale cui si ricollega.

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

Non vi sono deleghe aperte sulle materie oggetto del provvedimento.

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

Per le parti di competenza del Ministero dell'Interno, non sono previsti provvedimenti attuativi.

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 quanto di competenza del Ministero dell'Interno, si è fatto riferimento a dati aggiornati desunti dalle banche dati ministeriali. Non si è fatto ricorso a elaborazioni statistiche.
