

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

**Titolo: Decreto-legge recante interventi urgenti in materia di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e di protezione civile.**

**Amministrazione competente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri- Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare

**Referente dell'amministrazione competente:** Settore Legislativo del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare

### **A) ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

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

Il presente decreto-legge riguarda due ambiti di intervento:

- a) le gestioni commissariali riferite agli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria a far data dal 24 agosto 2016;
- b) il Fondo regionale di protezione civile e le modalità di approvazione degli interventi riguardanti gli eventi alluvionali verificatisi nel territorio della Regione Marche nel mese di settembre 2022.

In relazione all'ambito di intervento di cui alla lettera a), sono state introdotte misure urgenti volte a realizzare le seguenti esigenze di tutela:

- accelerare e semplificare le procedure di ricostruzione pubblica nelle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009; a tali fini, senza pregiudizio dei poteri e delle deroghe già previsti dalla legislazione vigente (fermo restando quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, e ad eccezione della disciplina speciale di cui all'articolo 53-bis, comma 3, dello stesso decreto-legge), le disposizioni della Parte II, titolo IV, di cui al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, relative alla scelta del contraente o all'aggiudicazione e all'esecuzione di pubblici lavori, servizi e forniture, sono state estese anche alle procedure connesse all'affidamento e all'esecuzione dei contratti pubblici per gli interventi di ricostruzione nei comuni interessati dagli eventi sismici del mese di aprile 2009 verificatisi nella regione Abruzzo non finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché dal Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza;
- intervenire sul potere sostitutivo con riferimento agli interventi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), n. 1, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, limitatamente alle aree del terremoto del 2016 nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza; a tali fini, è stato previsto che il *commissario ad acta* di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n. 77/21 (convertito nella legge n. 108/21), ove nominato, viene individuato nel Commissario straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016;
- definire l'iter di nomina di tale Commissario straordinario del Governo, avendo riguardo alla procedura delineata dall'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- prevedere l'obbligo, in capo al Commissario straordinario del Governo, di presentare al Governo una relazione sullo stato di attuazione della ricostruzione, anche al fine di individuare

eventuali ulteriori misure di accelerazione e semplificazione da applicare agli interventi di ricostruzione nei territori interessati;

- chiarire la portata applicativa di cui all'articolo 57, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, includendo nella nozione di personale in servizio anche i titolari dell'Ufficio speciale per la ricostruzione della città dell'Aquila e dell'Ufficio speciale per la ricostruzione dei Comuni del cratere, ferma restando la durata massima degli incarichi dirigenziali conferiti dall'Amministrazione statale prevista dall'art. 19, comma 6, D. Lgs. n. 165/01;
- assicurare la continuità dell'azione amministrativa, attraverso la proroga dei contratti di lavoro del personale in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione e presso gli altri enti ricompresi nel cratere del sisma del 2016, nonché del personale impiegato nell'ambito delle convenzioni con le società indicate all'articolo 50, comma 3, lettere b) e c), del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

Con riguardo al secondo ambito di intervento, sono state introdotte misure urgenti volte a realizzare le seguenti esigenze di tutela:

- il rifinanziamento del Fondo regionale di protezione civile per l'anno 2023, per contribuire al potenziamento del sistema di protezione civile delle Regioni e degli enti locali;
- la soppressione del regime speciale di cui all'articolo 1, comma 730, ultimo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, al fine di consentire e velocizzare il proficuo impiego delle risorse finanziarie disponibili.

## 2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Rispetto al quadro normativo nazionale non emergono profili di incoerenza o contraddizione.

In particolare, il quadro normativo nazionale di riferimento si compone dei seguenti provvedimenti attualmente in vigore:

- D.L. 28 aprile 2009, n. 39, convertito con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile);
- D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 134. (Misure urgenti per la crescita del Paese);
- D.L. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016);
- D.L. 9 febbraio 2017, n. 8 art. 18-ter, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 aprile 2017, n. 45, (Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017);
- D. Lgs. 2 gennaio 2018, n.1 (Codice della protezione civile);
- D.L. 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 16 novembre 2018, n. 130, Capo III (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze);
- D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 14 giugno 2019, n. 55, Capo III (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici);
- D.L. 24 ottobre 2019, n. 123, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 12 dicembre 2019, n. 156. (Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici);
- D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 11 settembre 2020, n. 120, Art. 11, comma 2 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale);

- D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 13 ottobre 2020, n. 126, art. 57, commi 3 e 3-bis (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia);
- D.L. 31 maggio 2021 n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 29 luglio 2021, n. 108, art. 14-bis (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure);
- D.L. 03 dicembre 2022 n. 186, art. 5 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio dell'isola di Ischia a partire dal 26 novembre 2022).

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

L'intervento determina:

- l'estensione delle disposizioni della Parte II, titolo IV, di cui al medesimo decreto-legge recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, relative alla scelta del contraente o all'aggiudicazione e all'esecuzione di pubblici lavori, servizi e forniture;
- l'introduzione di un comma aggiuntivo (1-ter) dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108;
- l'abrogazione dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 e la modifica dell'articolo 38, comma 2, del medesimo decreto;
- la modifica dell'articolo 57, comma 2-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;
- l'abrogazione dell'art. 1, comma 730, ultimo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

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

Il provvedimento in questione non risulta incompatibile con i principi costituzionale, tendendo a garantire (tra gli altri) il buon andamento amministrativo ex art. 97 Cost.

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

L'intervento normativo riguarda la materia della protezione civile, che include anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico: viene interessata anche la materia del "governo del territorio". Si fa questione di materie di competenza concorrente, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono 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 e adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma, della Costituzione.***

Come sopra evidenziato, la disposizione 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.***

La materia non rientra nell'alveo della cosiddetta "delegificazione".

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

Allo stato risultano esistere progetti di legge vertenti in materia di protezione civile, quale il disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 dicembre 2022, n. 186, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio dell'isola di Ischia a partire dal 26 novembre 2022.

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

La giurisprudenza costituzionale formatasi in materia (cfr. Corte cost. 2 dicembre 2019, n. 246 e la giurisprudenza ivi richiamata) precisa (tra l'altro) che:

- in caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale;
- le norme sismiche dettano una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale;
- nelle materie di competenza concorrente possono essere attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale;
- la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di "protezione civile" in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di "governo del territorio".

**B) CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE.**

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

Il decreto-legge risulta compatibile con la disciplina europea: in particolare, si prevede una proroga legale dei contratti di lavoro a tempo determinato per esigenze comunque provvisorie e specifiche, correlate alla ricostruzione dei territori colpiti da eventi calamitosi.

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

Non risultano in essere procedure di infrazione sulla materia.

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

Non si ravvisano elementi di incompatibilità rispetto ad altri 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.***

Sulla proroga dei contratti a tempo determinato la giurisprudenza unionale (tra le altre, cfr. Corte giustizia Unione Europea, 15 dicembre 2022, nelle cause riunite C-40/20 e C-173/20, nonché 25 ottobre 2018, in causa C-331/17, e la giurisprudenza ivi richiamata), ha precisato che:

- per prevenire gli eventuali abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato (cfr. direttiva 1999/70/CE) stabilisce, al suo punto 1, le misure che spetta agli Stati membri introdurre in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi. Dal tenore letterale di tale clausola 5 risulta che essa si applica anche qualora un contratto sia prorogato, giacché anche in tal caso si fa questione, alla stregua del diritto unionale, di una successione di contratti a tempo determinato;
- la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro ha lo scopo di attuare uno degli obiettivi perseguiti da tale accordo quadro, vale a dire limitare il ripetuto ricorso ai contratti o ai rapporti di lavoro a tempo determinato, considerato come potenziale fonte di abuso a danno dei lavoratori, prevedendo un certo numero di disposizioni di tutela minima volte a evitare la precarizzazione della situazione dei lavoratori dipendenti;
- pertanto, la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro impone agli Stati membri, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure da essa elencate, qualora il loro diritto interno non contenga norme equivalenti. Le tre misure elencate al punto 1, lettere da a) a c), di detta clausola sono relative, rispettivamente, a ragioni obiettive che giustificano il rinnovo di tali contratti o rapporti di lavoro, alla durata massima totale di tali contratti o rapporti di lavoro successivi e al numero di rinnovi di questi;
- gli Stati membri dispongono al riguardo di un margine di discrezionalità, dal momento che possono scegliere di far ricorso a una o più delle misure elencate nella clausola 5, punto 1, lettere da a) a c), dell'accordo quadro oppure a norme esistenti equivalenti, e ciò tenendo conto, al contempo, delle esigenze di settori specifici e/o di categorie di lavoratori.
- ai sensi di quanto previsto dalla clausola 5, punto 1, lettera a), cit., l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato basata su ragioni oggettive è un modo di prevenire gli abusi;
- la nozione di «ragioni obiettive» deve essere intesa nel senso che si riferisce a circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare, in tale peculiare contesto, l'utilizzo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato. Nella specie, come rilevato al punto B.1, si prevede una proroga legale dei contratti di lavoro a tempo determinato per esigenze comunque provvisorie e specifiche, correlate alla ricostruzione dei territori colpiti da eventi calamitosi.

**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.***

Sulla materia oggetto della disposizione normativa non si riscontra una giurisprudenza formatasi presso la Corte Europea dei Diritti dell'uomo, né risultano giudizi pendenti.

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

Il provvedimento in esame, definendo le attività di ricostruzione dettando disposizioni di protezione civile per eventi verificatisi sul territorio nazionale, non riguarda alcun altro Stato membro dell'UE.

**C) 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 subite dai medesimi.***

I riferimenti normativi risultano corretti.

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

L'intervento determina:

- l'estensione dell'ambito di applicazione delle disposizioni della Parte II, titolo IV, di cui al medesimo decreto-legge recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, relative alla scelta del contraente o all'aggiudicazione e all'esecuzione di pubblici lavori, servizi e forniture;
- l'introduzione di un comma aggiuntivo (1-ter) dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108;
- l'abrogazione dell'articolo 38, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 e la modifica dell'articolo 38, comma 2, del medesimo decreto;
- la modifica dell'articolo 57, comma 2-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;
- l'abrogazione dell'art. 1, comma 730, ultimo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

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

Con il decreto-legge sono abrogati l'art. 38, comma 1 del D.L. 28/09/2018 n. 109, convertito dalla L.16/11/2018 n. 130 e l'art. 1, comma 730, ultimo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197

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

L'articolo 3, comma 1, chiarisce la portata applicativa dell'articolo 57, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

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

Non risultano deleghe aperte sulla materia oggetto dell'intervento normativo.

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

Non si prevede alcun atto successivo attuativo dell'intervento in esame.

- 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.*

L'intervento non prevede l'utilizzo e l'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici.