

XVI legislatura

A.S. 1505:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Aprile 2009
n. 40



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura

Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

| | |
|---|-----------|
| PREMESSA | 1 |
| <i>Articolo 4 (Modifiche al testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115)</i> | <i>1</i> |
| <i>Articolo 6 (Piano straordinario di controllo del territorio).....</i> | <i>5</i> |
| <i>Articolo 6-bis (Reclutamento di ufficiali in servizio permanente dell'Arma dei carabinieri).....</i> | <i>8</i> |
| <i>Articolo 12 (Numero verde).....</i> | <i>10</i> |
| <i>Articolo 12-bis (Norma di interpretazione autentica in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).....</i> | <i>13</i> |
| <i>Articolo 13 (Copertura finanziaria).....</i> | <i>14</i> |

PREMESSA

La presente nota si sofferma sulle sole disposizioni rilevanti per quanto di competenza.

Si segnala inoltre che la RT, riferita al testo iniziale, non è stata aggiornata in occasione del passaggio a questo ramo del Parlamento, pur essendo stato in più punti modificato il testo.

Articolo 4

(Modifiche al testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115)

L'articolo consente l'ammissione al gratuito patrocinio alle persone vittime dei reati di violenza sessuale, atti sessuali con minorenne e violenza sessuale di gruppo, anche in deroga ai limiti di reddito previsti.

La RT afferma che, dal punto di vista finanziario, gli effetti derivanti dall'estensione del beneficio risultano compresi nell'ambito del quadro previsionale delle spese di giustizia, tenuto anche conto delle risorse derivanti dalla norma che esclude i condannati per reati di tipo mafioso dal patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dal reddito. Tale previsione determina evidenti risparmi di spesa a valere sulle spese di giustizia.

La RT precisa che il numero delle persone offese dai reati di violenza sessuale per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione

penale ammonta mediamente a 5.300 unità all'anno, di cui quasi 2.000 da autori ignoti. A fronte di 3.500 persone denunciate per tali reati solo il 54 per cento è sottoposto a procedimenti penali. Pertanto la platea dei beneficiari è pari a 1.890 unità. La RT stima, prudenzialmente, che il beneficio del patrocinio a spese dello Stato debba essere riconosciuto all'intera platea dei possibili beneficiari. Sulla base di un costo medio del patrocinio nel processo penale pari a 903 euro, l'onere risulta determinato in 1.706.670 euro (903 x 1.890).

La RT sottolinea la prudenzialità dell'anzidetta stima, in considerazione del fatto che le vittime dei reati di violenza sessuale potevano comunque essere ammesse al patrocinio a spese dello Stato in presenza del requisito reddituale attualmente fissato dalla legge nella misura di euro 9.723,84, ferma restando la facoltà del soggetto di scegliere il difensore di fiducia.

Passando ai profili inerenti la copertura, la RT rappresenta che il numero delle persone condannate per delitti di mafia è stato pari nel triennio 2005-2007 a 21.864 (con una media di 7.288 persone condannate all'anno). La RT afferma che l'impossibilità di essere ammessi in futuro al beneficio del patrocinio a carico dello Stato per tali soggetti, considerata una prudenziale incidenza di recidività pari al 30%, determinerà risparmi annui valutati in quasi 2 mln di euro (903 a patrocinio x 30% di 7.288).

La RT evidenzia poi la prudenzialità di tale stima, in quanto la preclusione dell'accesso al gratuito patrocinio per le persone condannate era comunque già prevista in presenza di un reddito annuo superiore a 9.723,84 euro annui.

La RT conclude asserendo che pertanto gli oneri connessi all'estensione del gratuito patrocinio potranno essere fronteggiati con gli ordinari stanziamenti di bilancio a valere sul capitolo delle spese di giustizia.

Al riguardo si osserva innanzitutto che la norma non indica espressamente la quantificazione degli oneri recati dalla norma, individuati soltanto nella RT.

Comunque, non si hanno rilievi da formulare in ordine ai profili di quantificazione dell'onere, che appaiono effettivamente ispirati a criteri di prudenzialità.

In merito alla quantificazione dei risparmi (che compensano, come riportato, i nuovi oneri) operata dalla RT si osserva invece che la stessa non sembra rispondere a criteri di prudenzialità, in quanto tale da sovrastimare le minori spese rivenienti dalle norme a suo tempo introdotte nel testo unico sulle spese di giustizia. I risparmi, infatti, sono stati quantificati ipotizzando che l'intera platea dei soggetti recidivi per reati di tipo mafioso sottoposti a nuovo processo fossero ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

Ai fini di una corretta quantificazione appare pertanto opportuno che il Governo indichi la percentuale degli indagati per reati di tipo mafioso ammessi al gratuito patrocinio nel corso del triennio 2005-2007, onde valutarne l'incidenza sul totale degli indagati. I risparmi, infatti, non possono riferirsi all'intera platea dei recidivi ma solo a coloro ai quali, in precedenza, era stato riconosciuto il diritto al gratuito patrocinio. Inoltre, appare notevolmente problematica l'asserzione della RT in ordine alla prudenzialità della stima indicata

anche in rapporto alla già prevista preclusione dell'accesso al gratuito patrocinio per le persone condannate, in presenza di determinati requisiti reddituali. Infatti, tale preclusione, già operante prima del presente decreto-legge, rende ovviamente più ristretta e non più ampia la platea dei nuovi soggetti ai quali non verrà concesso il gratuito patrocinio, con conseguente contenimento dei risparmi di spesa attesi.

Da un punto di vista metodologico, inoltre, si rileva che i risparmi in questione appaiono discendere da norme già in vigore e non modificate in senso ulteriormente restrittivo dal decreto in esame. Gli effetti finanziari di tali norme dovrebbero pertanto essere già stati considerati all'atto della formulazione delle previsioni di bilancio, determinando la definizione delle risorse appostate nei capitoli di pertinenza.

In subordine, si rileva che non appare nemmeno congruo in corso d'anno e in mancanza dello strumento dell'assestamento ricorrere a fini di copertura ad una disponibilità di tal genere, atteso che la tutela degli equilibri complessivi di bilancio si fonda anche sulla naturale compensazione tra simili eventualità e le maggiori spese o minori entrate che possano determinarsi su altri capitoli di bilancio. Si ricorda comunque che coperture in corso d'anno su risorse di bilancio rimangono vietate sulla base della legge di contabilità.

Articolo 6

(Piano straordinario di controllo del territorio)

Il comma 2 prevede che, in attesa dell'adozione del decreto di cui al quarto periodo dell'articolo 61, comma 23 (contenente norme di guttazione del versamento delle somme di danaro sequestrate nell'ambito di procedimenti penali ad un fondo unico) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge, 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le risorse oggetto di confisca versate all'entrata del bilancio dello Stato successivamente alla data di entrata in vigore del predetto decreto-legge, sono immediatamente riassegnate, nel limite di 100 milioni di euro per l'anno 2009, a valere sulla quota di cui all'articolo 2, comma 7, lettera a) (*ove si stabilisce che, nella misura non inferiore a 1/3 delle somme introitate nel fondo, queste siano destinate al Ministero dell'interno per le proprie finalità d'istituto*), del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, per le urgenti necessità di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, al Ministero dell'interno e, nel limite di 3 milioni di euro per l'anno 2009, al fine di sostenere e diffondere sul territorio i progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere, al fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere di cui all'articolo 1, comma 1261, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La RT al disegno di legge iniziale A.C. 2232 non considera il dispositivo, mentre la relazione illustrativa si limita a ribadire il contenuto.

Al riguardo, premesso che, nel corso dell'esame in Commissione presso la Camera dei deputati, il rappresentante del Governo ha fornito rassicurazioni circa la neutralità degli effetti finanziari del dispositivo sui saldi di finanza pubblica, fornendo, a tale proposito, anche i dati inerenti alle risorse ad oggi già acquisite dal Ministero dell'Interno - escludendo, inoltre, che dal meccanismo di anticipazione a valere sulla quota destinata a legislazione vigente al Ministero dell'interno possano derivare effetti di cassa -, non vi sono osservazioni¹.

Il comma *2-bis* chiarisce che il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, recante la indicazione dei proventi erariali che affluiscono al fondo unico per la giustizia di cui all'articolo 61, comma 23 della legge n. 133/2008, si interpreta nel senso che non rientrano tra le somme di denaro, ovvero, tra i proventi ivi previsti, con i loro relativi interessi, anche quelli

¹ Nel corso dell'esame in Commissione, il rappresentante del Governo riferiva che "le somme di denaro confiscate che risultano versate all'entrata del bilancio dello Stato, successivamente all'entrata in vigore dell'articolo 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, quindi di pertinenza del fondo unico giustizia, ammontano a circa 112 milioni di euro. Questo importo costituisce pertanto il limite massimo entro il quale si può procedere alle riassegnazioni previste dall'articolo 6, comma 2." Inoltre, in merito ai paventati effetti di cassa, ribadiva che "tali effetti non sussistono, considerato che le somme in questione sono già destinate ad essere riassegnate ai sensi dell'articolo 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008 e dell'articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 2008". CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 26 marzo 2009, pagina 65.

inerenti a complessi aziendali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca.

L'integrazione inserita nel corso dell'esame alla Camera dei deputati è priva di **RT**.

Al riguardo, per i profili di stretta copertura, premesso che la RT all'A.S. 1018 riferiva che l'istituzione del fondo unico giustizia non comportava nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, né effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica, nulla da osservare.

Pur tuttavia, per i profili di stretta quantificazione, anche al fine di valutare l'effetto finanziario della misura, tenuto anche conto che l'articolo 2, comma 7, del decreto-legge n. 143 del 2008 prevede un meccanismo di riassegnazione di quota parte delle risorse affluite al fondo, da destinare anche ai fini di potenziamento della Amministrazione giudiziaria, andrebbero forniti elementi di stima aggiornati circa l'ammontare delle gestioni richiamate dalla norma in esame, le quali, d'ora innanzi, non rientreranno più nella gestione del predetto fondo unico².

² A tale proposito, si rinvia ai dati forniti dal relatore nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati il 6 aprile scorso. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, pagina 140.

Articolo 6-bis
(Reclutamento di ufficiali in servizio permanente dell'Arma dei carabinieri)

L'articolo prevede che nell'anno 2009, per le esigenze connesse alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al fine di garantire la funzionalità e l'operatività dei comandi, degli enti e delle unità, l'Arma dei carabinieri può procedere all'immissione in servizio permanente, a domanda, del personale in servizio di cui all'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215 (*Ufficiali in ferma prefissata*), e successive modificazioni, che consegue tre anni di servizio a tempo determinato entro il 31 dicembre 2009, previo espletamento di procedure concorsuali, nel limite del contingente di personale di cui all'articolo 66, comma 5, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disciplina delle stabilizzazioni nell'ambito del t.o. per il 2009*), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ferma restando l'applicazione dell'articolo 3, comma 93, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con progressivo riassorbimento delle posizioni soprannumerarie.

La norma prevede, infine, che nelle more della conclusione delle procedure di immissione, l'Arma dei carabinieri continui ad avvalersi del personale di cui al precedente periodo, nel limite del contingente stabilito dalla legge di bilancio.

L'articolo aggiuntivo, inserito nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, è sprovvisto di **RT**.

Al riguardo, per i profili di copertura, occorre premettere che il dispositivo volto a consentire nel 2009 la stabilizzazione del personale a t.d. appartenente alla categoria Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri - che dovrà avvenire nell'apposito ruolo cd. "speciale" - richiama, espressamente, i vincoli già previsti dalla legislazione vigente per le stabilizzazioni, ovvero: *a)* l'articolo 66, comma 5, della legge n. 133 del 2008, in cui si prevede, per tutte le stabilizzazioni, il limite di una spesa (annua) pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente e, in ogni caso, l'osservanza del limite numerico (massimo) del 10 per cento delle stesse unità cessate; *b)* l'articolo 3, comma 93, della legge n. 244 del 2007, riferito alle specifiche stabilizzazioni dell'Arma, laddove è previsto il vincolo del collocamento in soprannumero degli interessati, rispetto al ruolo di appartenenza.

Per i profili di interesse andrebbero acquisiti i chiarimenti necessari a far luce sulla platea interessata dalla proroga del servizio per il 2009, nonché elementi idonei a comprovare la sostenibilità del relativo onere a valere degli stanziamenti già disponibili a l.v., relativamente agli arruolamenti previsti di A.U.F.P. da parte dell'Arma dei Carabinieri nel corso del 2009.

Quanto sopra, a maggior ragione, atteso che si tratta della creazione di diritti soggettivi "perfetti" in capo ai beneficiari.

In proposito, infatti, facendo rinvio alle considerazioni metodologiche già formulate a suo tempo proprio in ordine all'istituto del soprannumero³ e pur considerando che il dispositivo si innesta nell'impianto di norme previsto dalla legislazione vigente per le cd.

³ XVI Legislatura, Elementi di Documentazione n. 4, pagina 62.

"stabilizzazioni" del personale precario delle PA, occorre rilevare che l'espressa autorizzazione conferita all'Arma di continuare ad avvalersi nel 2009, nelle more della loro stabilizzazione, del predetto personale - sia pure nei limiti dei soli contingenti che siano comunque già scontati negli stanziamenti a l.v. - sembrerebbe prefigurare, di fatto, la copertura di un nuovo onere a carico del bilancio.

Oltretutto, andrebbe chiarito se - come ad un primo esame appare logico - la "proroga" del servizio per gli ufficiali in ferma prefissata coincida con la mancata indizione di nuove procedure di reclutamento - per un importo finanziario equivalente a quello impegnato per effetto della proroga - di nuovi allievi ufficiali in ferma prefissata per il 2009; circostanza, quest'ultima, che in verità non sembrerebbe assicurata dalla formulazione norma⁴.

Articolo 12

(Numero verde)

L'articolo istituisce, nel limite di spesa di 1 mln di euro annui, un numero verde nazionale a favore delle vittime di atti persecutori al fine di fornire una prima assistenza psicologica e giuridica e di comunicare prontamente, su richiesta, alle forze dell'ordine gli atti persecutori segnalati.

⁴ In proposito, si rammenta infatti, che, a rigore, le modalità di copertura di nuovi oneri sono solo ed esclusivamente quelle indicate all'articolo 11-*ter*, comma 1, della legge di contabilità, per cui, alla autorizzazione alla proroga del servizio - a tutto il 2009 - per gli ufficiali in servizio in F.P. dell'Arma dei Carabinieri che maturino 3 anni al 31 dicembre dello stesso anno, dovrebbe, a rigore, corrispondere anche la riduzione delle autorizzazioni al reclutamento di A.U.F.P. nel 2009 per un importo finanziariamente equivalente.

La RT afferma preliminarmente che si è tenuto conto nella quantificazione dell'esperienza maturata con il numero verde anti-discriminazioni razziali per il quale, per gli anni 2008-2009, è stata sostenuta la spesa di 580.000 euro complessivi.

Si prevede che al numero verde di nuova istituzione rispondano operatori professionali e che il servizio sia svolto da un gestore scelto mediante apposita gara di appalto. La RT provvede poi ad elencare le caratteristiche del servizio, prevedendo altresì la formazione periodica del personale operante presso il centro di contatto nazionale e presso i centri territoriali. La RT fornisce, inoltre, ulteriori elementi di dettaglio inerenti il servizio, che sarà caratterizzato da un server dedicato con locali *ad hoc* (climatizzati, dotati di sistemi di allarme e di difesa dei dati sensibili, di sistema antincendio), da operatori telefonici specializzati (una postazione per le 24 ore e un'altra solo diurna), da un software specifico per l'archivio elettronico di raccolta dei dati e da una remunerazione del soggetto appaltatore del servizio nella misura del 30 per cento. La RT conclude la quantificazione riportando i seguenti costi annui:

(euro)

| Voci di costo | Costo |
|---|-------------------|
| investimenti hardware e ridondanze | 19.375,00 |
| software di base | 4.166,67 |
| centro telefonico di contatto | 15.416,67 |
| manutenzione del centro telefonico di contatto | 1.541,67 |
| software applicativo | 10.625,00 |
| supporto applicativo | 24.583,33 |
| operatori telefonici 1 postazione per le 24 ore | 133.014,68 |
| operatori telefonici 1 postazione diurna | 96.900,00 |
| 4 esperti junior | 180.800,00 |
| 2 esperti senior | 52.000,00 |
| 10 operatori di centro territoriale | 120.300,00 |
| capo progetto | 50.000,00 |
| gestione amministrativa | 24.889,00 |
| formazione operatori e centri territoriali | 30.556,00 |
| Totale annuo | 764.168,02 |
| Remunerazione del gestore (30 per cento) | 229.250,4 |
| Totale costi per l'amministrazione | 993.418,42 |

Al riguardo, si osserva che appare meritevole di un chiarimento il dato relativo agli oneri correlati agli esperti, in quanto il costo unitario riportato dalla RT risulta essere più elevato per gli esperti *junior* (45.200 euro) rispetto a quelli *senior* (26.000). Inoltre, si segnala che la RT non analizza specificamente gli oneri di istituzione del numero verde, potendosi solo presumere che gli stessi siano stati considerati equivalenti ai risparmi derivanti per il primo anno dal funzionamento del numero verde per un arco temporale più ristretto (non più di 9 mesi, anziché 12).

In linea generale, si rileva che l'onere è comunque configurato in termini di tetto di spesa. Considerando che l'onere in esame appare per sua natura compatibile con l'apposizione di un tetto di spesa, non si hanno ulteriori rilievi da formulare.

Articolo 12-bis

(Norma di interpretazione autentica in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali)

L'articolo stabilisce che la tutela assicurativa di cui alla rubrica riguardante il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate resta disciplinata secondo gli ordinamenti di appartenenza del personale medesimo, e non già sulla base della normativa generale, fino al complessivo riordino della materia.

L'articolo, aggiunto dalla Camera dei deputati, non è corredato di **RT**.

Al riguardo, si rileva che la norma sembra evidentemente finalizzata a precludere un'interpretazione del T.U. del 1965 che ritiene applicabile al personale militare e di polizia la normativa generale in materia di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Sul punto, va ricordato che il rappresentante del Governo ha fatto presente che tale interpretazione, "oltre a risultare in contrasto con la normativa applicabile a tutto il personale del comparto sicurezza e difesa, [...] potrebbe determinare rilevanti oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, derivanti, tra l'altro, dalla duplicazione di accertamenti rispetto a quelli già attribuiti ai servizi sanitari delle Forze di polizia interessate. L'articolo aggiuntivo è pertanto finalizzato ad eliminare possibili conseguenze negative per la

finanza pubblica"⁵. Pur concordando con i rilievi del rappresentante del Governo, si rammenta, per completezza d'informazione, che per gli aspetti strettamente correlati all'ammontare dei benefici monetari conseguenti all'accertamento dell'infortunio o della malattia per causa di servizio la disciplina speciale risulta tuttavia più favorevole rispetto a quella generale.

Articolo 13 **(Copertura finanziaria)**

Il comma 1 autorizza la spesa annua di 1 mln di euro a decorrere dal 2009 per l'istituzione e il funzionamento del numero verde di cui all'articolo 12. Al relativo onere si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa in favore del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità", pari a circa 30 mln di euro per il 2009, 3,3 mln per il 2010 e 2,5 mln per il 2011.

Al riguardo, si rileva che non appare del tutto corretta la copertura a valere su un'autorizzazione di spesa che viene annualmente determinata in tabella C), data la natura rigida sia nell'*an* che nel *quantum* dell'onere in esame. Infatti, tale onere confligge con la natura degli stanziamenti allocati nella tabella C), che corrispondono a spese discrezionali e modulabili, anche in riduzione,

⁵ V. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 7 aprile 2009, pag. 53.

anno per anno, in quanto dipendenti dalle risorse di copertura di volta in volta a disposizione.

Il comma 2 esclude che dalle restanti disposizioni del presente decreto derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, si rinvia all'analisi svolta in relazione all'articolo 4.

Il comma 3 stabilisce che il Ministro dell'economia provvede al monitoraggio delle misure relative al gratuito patrocinio, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge n. 468 del 1978.

Al riguardo, si fa rinvio alle osservazioni più volte formulate in ordine ad una clausola di monitoraggio di mero rinvio a provvedimenti correttivi piuttosto che di individuazione, *ex ante*, di specifici meccanismi correttivi.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>