

XVI legislatura

A.S. 2479:

**"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge
12 novembre 2010, n. 187, recante
misure urgenti in materia di
sicurezza"**

Dicembre 2010

n. 91



servizio del bilancio
del Senato



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 1 (Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive)</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Disposizioni urgenti per il personale addetto agli impianti sportivi)</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 2-bis (Fondo di solidarietà civile)</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 3 (Interventi urgenti a sostegno dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)</i>	<i>3</i>
<i>Articolo 4 (Integrazione della Commissione centrale consultiva per l'adozione delle misure di sicurezza personale)</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 5 (Potenziamento della cooperazione internazionale di polizia).....</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 6 (Disposizioni interpretative e correttive delle norme dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari).....</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 7 (Modifiche alla legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari).....</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 8 (Attuazione dell'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 9 (Modifiche alla legge 24 novembre 1981, n. 689, in materia di confisca).....</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 10 (Disposizioni per assicurare le gestioni commissariali straordinarie e altri incarichi speciali)</i>	<i>8</i>

PREMESSA

Il provvedimento è corredato di RT aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità.

Articolo 1

(Disposizioni urgenti per garantire la sicurezza dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive)

Il comma 1, con riferimento ai reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, reintroduce l'arresto in flagranza differita fino al 30 giugno 2013.

La RT esclude oneri per effetto della norma, in quanto alla sua attuazione si provvede nell'ambito delle attività che vengono ordinariamente svolte in occasione delle manifestazioni sportive.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 2 prevede l'applicazione di una sanzione pecuniaria da 20.000 a 100.000 euro alle società sportive che impiegano addetti agli impianti sportivi (cd "steward") in numero inferiore a quello prescritto.

La RT afferma che la norma è destinata a produrre maggiori entrate, al momento non quantificabili.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 2

(Disposizioni urgenti per il personale addetto agli impianti sportivi)

L'articolo amplia i compiti attribuiti agli steward in occasione di manifestazioni sportive e dispone l'applicazione in loro favore di disposizioni poste a tutela dei pubblici ufficiali che svolgono servizi di ordine pubblico.

La RT asserisce che l'articolo non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 2-bis

(Fondo di solidarietà civile)

Il comma 1 istituisce in favore delle vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive o di diversa natura il Fondo di solidarietà civile, alimentato da una quota del FUG in misura non superiore ad un quinto delle risorse in esso iscritte e derivanti da operazioni di sequestro amministrativo o penale, dalle somme riscosse per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto-legge, da contribuzioni volontarie, donazioni e lasciti.

Il comma 2 dispone che il Fondo, nell'ambito delle risorse annualmente disponibili, provvede all'elargizione di una somma di denaro, a titolo di contributo al ristoro del danno subito, a favore dei familiari dei soggetti deceduti per reati connessi a manifestazioni sportive o di coloro che hanno subito lesioni tali da comportare un'invalidità permanente superiore al 10%, nonché ad interventi di solidarietà civile verso i soggetti comunque danneggiati in occasioni diverse dalle manifestazioni sportive.

La RT illustra la norma, afferma la piena compatibilità del presente utilizzo del FUG con le finalità previste dall'articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 2008 e ribadisce che le eventuali elargizioni potranno essere effettuate soltanto "nell'ambito delle risorse annualmente disponibili".

Al riguardo, nulla da osservare, atteso che la norma non attribuisce un diritto soggettivo ad un *quantum* predeterminato di risarcimento per le vittime di reati correlati a manifestazioni sportive e non, essendo formulata in modo tale da consentire la più ampia modulabilità degli interventi e di conseguenza il contenimento dell'onere entro i limiti delle risorse annualmente disponibili.

Il comma 3 delinea la procedura per l'elargizione delle somme e per l'implementazione degli interventi di cui al comma precedente, prevedendo che la decisione del Ministero dell'interno in materia sia preceduta dal parere di un apposito collegio presieduto dal prefetto.

Al riguardo, andrebbe espressamente esclusa la corresponsione di compensi o rimborsi a qualsiasi titolo per la partecipazione a tale collegio.

Il comma 4 reca la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che al funzionamento e alla gestione del Fondo provvede il Ministero dell'interno nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il comma 5 delinea la procedura per l'emanazione della normativa attuativa del presente articolo.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 3

(Interventi urgenti a sostegno dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

Il comma 1 prevede che l'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata possa utilizzare per finalità economiche i beni confiscati. I relativi proventi affluiscono, al netto delle spese di conservazione e amministrazione, al Fondo unico giustizia, per essere versati all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnati allo stato di previsione del Ministero dell'interno al fine di assicurare il potenziamento dell'Agenzia. Inoltre, il comma dispone l'inapplicabilità, in caso di confisca di beni, aziende o società, del divieto di compensazione dei crediti erariali di cui all'articolo 31 del decreto-legge n. 78 del 2010, entro i limiti degli importi dei debiti che si estinguono per confusione.

La RT afferma che i predetti proventi già affluiscono al Fondo unico giustizia costituendone una delle fonti di alimentazione. In relazione al principio di estinzione per confusione, la RT precisa che la deroga riguarda soltanto ipotesi specifiche rispetto al divieto di autocompensazione, introdotto in via generale dall'articolo 31 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Al riguardo, si prende atto delle assicurazioni fornite dal Ministero dell'interno con apposita nota in ordine all'assenza di pregiudizi in termini

di operatività per gli altri soggetti beneficiari delle risorse che affluiscono al FUG.

In rapporto alla norma che fa salva l'estinzione per confusione dei crediti erariali nelle ipotesi di confisca, non si hanno rilievi da formulare, alla luce dell'ambito estremamente limitato di applicazione della norma stessa (così definito da una modifica parlamentare alla versione originaria del decreto-legge, conforme ad un parere reso dall'Agenzia delle entrate) e nel presupposto che essa non incida sugli effetti positivi sui saldi scontati in rapporto all'articolo 31 del decreto-legge n. 78 del 2010 (700 mln di euro per il 2011, 2,1 mld per il 2012 e 1,9 mld a decorrere dal 2013), in tema di divieto di compensazione dei crediti erariali.

Il comma 2 riconosce all'Agenzia la possibilità di disporre l'estromissione di singoli beni immobili dell'azienda non in liquidazione ed il loro trasferimento al patrimonio degli enti territoriali che ne facciano richiesta.

La RT precisa che tale norma interessa un numero limitatissimo di casi, fa salvi i diritti dei terzi creditori e che il trasferimento non comporta oneri finanziari.

Con una modifica apportata dalla Camera dei deputati, si prevede poi che l'Agenzia istituisca, in relazione a particolari esigenze, sedi secondarie nelle regioni ove sono presenti in maniera significativa beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Il Governo, con apposita nota, ha rappresentato che tale possibilità era già prevista dall'articolo 3, comma 4, lettera i), del decreto-legge n. 4 del 2010, la cui RT specificava che nelle previsioni di spesa erano compresi anche gli oneri che sarebbero potuti derivare dall'eventuale apertura di sedi secondarie. La modifica ora apportata si limita pertanto esclusivamente ad individuare un criterio di localizzazione di queste sedi.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 3 attribuisce all'Agenzia la facoltà di avvalersi di personale proveniente da altre Amministrazioni, ad essa assegnato in posizione di comando o di distacco, ovvero di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, previa autorizzazione ministeriale, in deroga all'articolo 7, comma 1, lettere a) e b) del decreto-legge n. 4 del 2010, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate all'Agenzia dal presente comma, pari a 2 mln di euro per il 2011 e a 4 mln di euro per il 2012. Tali contratti debbono concludersi entro il 31 dicembre 2012.

La RT asserisce che nella previa autorizzazione ministeriale dovrà essere indicato il numero dei contratti da stipulare con la quantificazione della relativa spesa.

Al riguardo, stante anche le concrete modalità operative con le quali si procederà alle assunzioni di personale, non si hanno rilievi da formulare per i profili di quantificazione, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento. Andrebbero tuttavia forniti chiarimenti in ordine al possibile impatto dell'utilizzo di personale comandato o distaccato sul livello di funzionalità delle Amministrazioni di provenienza di tale personale.

Il comma 4 provvede alla copertura dell'onere anzidetto mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo ISPE.

Al riguardo, si osserva che, da informazioni pervenute dalla RGS, le risorse disponibili nel Fondo ISPE, al netto degli oneri del presente provvedimento, di altri provvedimenti legislativi e degli utilizzi disposti dal ddl di stabilità per il 2011, ammontano a 172.000 euro per il 2011 e a 300.000 euro per il 2012. Pur considerando che lo stesso ddl di stabilità prevede un cospicuo rifinanziamento di tale Fondo, andrebbero fornite delucidazioni circa l'effettiva ed attuale disponibilità delle occorrenti risorse.

Articolo 4

(Integrazione della Commissione centrale consultiva per l'adozione delle misure di sicurezza personale)

L'articolo integra la Commissione centrale consultiva per le misure di protezione e vigilanza, qualora sia chiamata ad esprimersi su questioni di sicurezza di magistrati, con un magistrato designato dal Ministro della giustizia tra quelli collocati fuori ruolo con incarico presso il Ministero della giustizia.

La RT afferma che la disposizione non determina oneri, in quanto non è prevista la corresponsione di compensi o rimborsi per i componenti della citata Commissione.

Al riguardo, atteso che in realtà la norma istitutiva della Commissione non esclude espressamente la corresponsione di emolumenti, andrebbero fornite ulteriori assicurazioni circa l'effettiva assenza di compensi a qualsiasi titolo per i membri dell'organismo in parola.

Articolo 5

(Potenziamento della cooperazione internazionale di polizia)

L'articolo prevede un rafforzamento dell'attività del personale di polizia dislocato all'estero, attraverso la valorizzazione del patrimonio informativo disponibile e dello scambio operativo. A tale scopo istituisce senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica il Comitato per la programmazione strategica per la cooperazione internazionale di polizia (COPSCIP), presieduto dal direttore centrale della polizia criminale. Per la partecipazione ai lavori del Comitato non è prevista la corresponsione di compensi o rimborsi spese di alcun genere.

La RT illustra la norma e, in rapporto al rafforzamento dell'attività del personale di polizia dislocato all'estero, precisa che si provvederà nell'ambito delle risorse già disponibili per tale finalità.

Al riguardo, sarebbe opportuno che il Governo fornisse elementi di valutazione circa le concrete possibilità di valorizzare l'attività di polizia all'estero nell'ambito delle risorse disponibili.

Articolo 6

(Disposizioni interpretative e correttive delle norme dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari)

I commi 1 e 2 chiariscono che le disposizioni in materia di tracciabilità dei flussi finanziari si applicano ai contratti di appalto stipulati dopo il 7 settembre 2010, mentre per quelli stipulati prima di tale data devono essere adeguati alle nuove regole entro il 6 marzo 2011. Con modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, si prevede che tali contratti si intendono automaticamente integrati con le clausole di tracciabilità previste dai commi 8 e 9 dell'articolo 3 della legge n. 136 del 2010.

I commi 3, 4 e 5 forniscono univoca interpretazione dei concetti di "filiera produttiva", di "conto dedicato anche in via non esclusiva" e in ordine alla facoltà di eseguire pagamenti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, purché comunque idonei a garantire la piena tracciabilità della transazione finanziaria.

La RT asserisce che le norme interpretano ed integrano disposizioni della legge n. 136 del 2010 alle quali non erano ascritti effetti finanziari.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 7

(Modifiche alla legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari)

L'articolo individua gli elementi obbligatori che gli strumenti di pagamento debbono riportare, in relazione ad ogni transazione posta in essere nell'ambito di un appalto pubblico. E' inoltre espressamente disposta la risoluzione di diritto del contratto nel caso di mancato utilizzo del bonifico bancario o postale o di altro strumento idoneo a garantire la tracciabilità della transazione finanziaria. Sono infine introdotte norme in materia di competenza territoriale nell'applicazione delle sanzioni previste in caso di violazioni degli obblighi in materia di tracciabilità.

La RT asserisce che le norme modificano ed integrano disposizioni della legge n. 136 del 2010 alle quali non erano ascritti effetti finanziari.

Al riguardo, nulla da osservare.

Con una modifica apportata dalla Camera dei deputati è stato elevato da 500 a 1.500 euro il limite entro il quale, per le spese giornaliere inerenti le attività correlate agli appalti pubblici, possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa. E' stato poi previsto che l'eventuale costituzione di un fondo cassa cui attingere per spese giornaliere, salvo l'obbligo di rendicontazione, deve essere effettuata tramite bonifico bancario o postale o altro strumento di pagamento idoneo a consentire la tracciabilità delle operazioni, in favore di uno o più dipendenti.

La RT non analizza la disposizione.

Al riguardo, nulla da osservare, atteso che alla norma originaria non erano ascritti effetti finanziari positivi.

Articolo 8

(Attuazione dell'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

L'articolo prevede che il prefetto dispone le misure adeguate, ove le ritenga necessarie, per assicurare il concorso delle forze di polizia all'attuazione delle ordinanze dei sindaci.

La RT esclude che la norma comporti oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Al riguardo, andrebbero forniti chiarimenti circa la natura di tali misure e in merito alla possibilità della loro implementazione a valere sulle sole risorse ordinariamente disponibili.

Articolo 9

(Modifiche alla legge 24 novembre 1981, n. 689, in materia di confisca)

L'articolo estende alle ipotesi di gravi o reiterate violazioni in materia di tutela del lavoro ed antinfortunistica la fattispecie della confisca amministrativa obbligatoria delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere la violazione e delle cose che ne sono il prodotto.

La RT afferma che la norma non comporta oneri finanziari aggiuntivi per le PP.AA..

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 10

(Disposizioni per assicurare le gestioni commissariali straordinarie e altri incarichi speciali)

L'articolo prevede la possibilità di collocare in disponibilità i prefetti, i viceprefetti e i viceprefetti aggiunti per l'espletamento di incarichi di gestione commissariale straordinaria o connessi a particolari esigenze di servizio o a

situazioni di emergenza. Il collocamento in disponibilità può essere disposto per un numero di posti pari al 3% della dotazione organica e per un periodo non superiore al triennio. I funzionari collocati in disponibilità non occupano posto nella qualifica cui appartengono. Nella qualifica iniziale della carriera prefettizia è reso indisponibile un numero di posti, per ciascun funzionario collocato in disponibilità, equivalente dal punto di vista finanziario.

Con il procedimento negoziale previsto per la definizione degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di impiego del personale della carriera prefettizia può essere stabilito il trattamento economico accessorio spettante ai funzionari in disponibilità, in relazione alle funzioni esercitate.

La RT, riferita al testo iniziale, che non includeva i prefetti nel novero dei funzionari oggetto della norma in esame, rappresenta che la prevista aliquota del 3% corrisponde a 21 viceprefetti e a 27 viceprefetti aggiunti. La RT ricorda poi che analoga disposizione è già vigente per i dirigenti della Polizia di Stato (articolo 64 del decreto legislativo n. 334 del 2000) e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (articolo 74 del decreto legislativo n. 217 del 2005). L'invarianza della spesa è assicurata dall'indisponibilità, nella qualifica iniziale, di un numero di posti, per ciascun funzionario collocato in disponibilità, equivalente dal punto di vista finanziario.

La RT predisposta per il passaggio del testo al Senato non contiene ulteriori informazioni, che vengono invece fornite da una nota del Ministero dell'interno.

Tale nota precisa che l'onere derivante da eventuali promozioni relative ai posti resisi disponibili a seguito di collocamento in disponibilità corrisponde alla differenza (46.752,43 euro al lordo oneri dipendente, che diventano 64.696,01 considerando gli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione) del trattamento economico stipendiale spettante alla qualifica di prefetto, pari a 107.148,43 euro, rispetto a quella di viceprefetto, pari a 60.396 euro, nonché alla differenza (16.932 euro al lordo oneri dipendente, che diventano 23.450,50 considerando gli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione) fra quest'ultima e quella relativa alla qualifica di viceprefetto aggiunto (43.464 euro). Nessun onere finanziario aggiuntivo è prefigurabile in caso di messa in disponibilità di vice prefetti aggiunti, essendo questa la qualifica iniziale della carriera.

Ne deriva che il costo massimo della disposizione in esame, che si ipotizza per il collocamento in disponibilità di 4 prefetti (3% della dotazione organica complessiva di 144 unità) e 21 viceprefetti (3% della dotazione organica complessiva di 712 viceprefetti), ammonta a complessivi 750.824,54 euro, al lordo degli oneri a carico dell'amministrazione. Tale operazione renderebbe indisponibile un numero di unità nella qualifica iniziale della carriera prefettizia pari a 12 unità (la relativa dotazione organica complessiva è di 852 unità).

Resta inteso che, ai sensi dell'articolo 66 del decreto-legge n. 112 del 2008 e del blocco del turn-over, l'Amministrazione resta vincolata ad

assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente ed in ogni caso senza eccedere per ciascun anno il 20% delle unità cessate nell'anno precedente.

Conseguentemente non si determineranno impatti negativi sui risparmi di spesa derivanti dall'applicazione della citata normativa.

Al riguardo, per i profili di copertura, va innanzitutto segnalato che all'articolo 64 del decreto legislativo n. 334 del 2000, la relativa RT ascriveva un onere, nonostante fosse stato comunque previsto un meccanismo di indisponibilità, la cui efficacia presuppone che esso inerisca posti effettivamente coperti, i quali vengono quindi resi "indisponibili" attraverso il mancato rinnovo dei contratti in essere, eventualità insussistente per i dirigenti della carriera prefettizia, che sono assunti a tempo indeterminato.

Ad ogni modo, occorre inoltre considerare che, al fine di rendere effettiva l'operatività del meccanismo della "indisponibilità" sul piano finanziario, quest'ultima dovrebbe a rigore operare sulla sola quota di assunzioni che sarebbe comunque consentita dal parziale blocco del *turn over*, atteso che, in caso contrario, essa opererebbe, invece, nei fatti, a valere di posizioni destinate in ogni caso a rimanere vacanti.

Inoltre, per i profili di stretta quantificazione, stando a quanto riferito dagli stessi dati riportati nella nota ministeriale, va segnalato che, a fronte dell'ammontare degli oneri complessivi, scaturenti dalla messa in disponibilità di n. 4 prefetti e di n. 21 viceprefetti, in misura pari a 750.824 euro, questi andrebbero compensati rendendo indisponibili n. 17 posizioni nella qualifica di vice prefetto aggiunto (e non n. 12 vice prefetti aggiunti), dal momento che quella di "aggiunto" si pone come la qualifica "iniziale" della relativa carriera.

Una ulteriore questione attiene anche alla considerazione, ai fini della quantificazione degli oneri connessi agli effetti del collocamento in "disponibilità", della sola componente stipendiale, senza considerare anche la componente retributiva di "posizione", perlomeno per la parte "fissa": è chiaro, in tal senso, che le differenze retributive da valutare ai fini della stima dell'onere dovrebbero infatti considerare anche tali specifici emolumenti, dal momento che questi sono da considerare componenti fisse e continuative della retribuzione del personale della carriera prefettizia in relazione alle funzioni assegnate (art. 22 del D.P.R. n. 105 del 2008).

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