

XVI legislatura

**A.S. 733:  
"Disposizioni in materia di  
sicurezza pubblica"**

nota di lettura

Ottobre 2008  
n. 16



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

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

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

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<i>Articolo 3 (Modifica alla legge 5 febbraio 1992, n. 91) .....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 9 (Ingresso illegale nel territorio dello Stato) .....</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 18 (Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).....</i>	<i>7</i>



## **PREMESSA**

Vengono esaminate le sole disposizioni rilevanti per quanto di competenza.

### *Articolo 3*

*(Modifica alla legge 5 febbraio 1992, n. 91)*

Il presente articolo sostituisce l'articolo 5 della legge n. 91 del 1992, apportando le seguenti modifiche alla disciplina per l'acquisto della cittadinanza italiana *iure matrimonii*:

- 1) passa da 6 mesi a 1 anno la durata minima di residenza in Italia dopo il matrimonio per l'acquisto della cittadinanza nel caso di presenza di figli;
- 2) passa da 6 mesi a 2 anni la durata minima di residenza in Italia dopo il matrimonio per l'acquisto della cittadinanza nel caso in cui non vi sia prole;
- 3) passa da 3 anni a 18 mesi la durata minima del matrimonio necessaria all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero residente all'estero nel caso di presenza di figli.

**La RT** esclude che dalla norma derivino nuovi o maggiori oneri in quanto l'articolo determina la contrazione della platea dei beneficiari della cittadinanza italiana *iure matrimonii* con conseguente riduzione degli oneri per la finanza pubblica. Tale asserzione viene supportata dai dati relativi alla concessione della cittadinanza ai coniugi di cittadini italiani nel corso del 2007. Le istanze accolte sono state circa 25.000 per i coniugi stranieri legalmente residenti in Italia e 6.600 relative a soggetti residenti all'estero. Ipotizzando che metà dei matrimoni interessati sia con prole, la RT deduce che le acquisizioni annue della cittadinanza italiana per i coniugi stranieri legalmente residenti in Italia si ridurranno a 9.375, mentre si eleveranno a 9.900 le concessioni della cittadinanza a coniugi residenti all'estero. In sostanza, i casi di acquisto della cittadinanza si ridurrebbero complessivamente dai 31.600 presumibili a legislazione vigente ai 19.275 ipotizzabili in virtù della nuova disciplina, con conseguente riduzione degli oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, non si hanno rilievi da formulare, atteso altresì che i risparmi ascrivibili alle modifiche proposte non sono stati prudenzialmente quantificati né utilizzati a fini di copertura.

### *Articolo 9*

#### *(Ingresso illegale nel territorio dello Stato)*

L'articolo provvede ad aggiungere all'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme

sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'articolo 12-bis (*Ingresso illegale nel territorio dello Stato*) laddove, al comma 1, si prevede che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni testo unico, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.

Al comma 2 è stabilito che per il reato previsto al comma 1 sia obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con il rito direttissimo.

Al comma 3 è previsto che il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna, ordini anche l'espulsione dello straniero.

**La RT** riferisce che la disposizione comporta oneri connessi al notevole incremento delle ipotesi di arresto in flagranza di reato e all'obbligatorietà del giudizio direttissimo.

Dal punto di vista giudiziario, aggiunge la RT, sono da quantificare gli oneri connessi al patrocinio a spese dello Stato e alle spese di interpretariato nel corso dei procedimenti con rito direttissimo.

Dai dati forniti dai competenti uffici del Ministero dell'interno può stimarsi in circa 54.500 il numero degli stranieri che hanno fatto ingresso illegalmente in Italia nel corso dell'anno 2007 e che sono astrattamente interessati all'applicazione della disposizione in esame. Considerato l'effetto dissuasivo connesso all'introduzione del reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato, è possibile stimare nella misura del 10 per cento la riduzione del flusso annuo di immigrati clandestini ( $54.500 - 10 \text{ per cento di } 54.500 = 49.050$ ).

Considerando un costo medio unitario di 650 euro per il patrocinio a spese dello Stato, ivi comprese le spese di intepretariato, l'onere annuo previsto è pari ad euro 31.882.500, nell'ipotesi prudenziale connessa allo svolgimento dei processi per tutti gli immigrati indicati (49.050), a decorrere dall'anno 2009.

L'onere per il corrente anno 2008 può essere stimato nella misura del 50 per cento dell'onere a regime, e pari quindi ad euro 15.941.250.

Per quanto riguarda gli effetti derivanti dal previsto aumento della popolazione carceraria, è possibile valutare il solo onere finanziario connesso alla somministrazione del vitto ai clandestini arrestati, ipotizzando una detenzione media unitaria di 10 giorni ed un costo del pasto giornaliero pari ad euro 3.

L'onere annuo risulta pari a  $49.050 \text{ detenuti} \times 10 \text{ giorni} \times 3 \text{ euro} = \text{euro } 1.471.500$ .

L'onere per il corrente anno 2008 può essere stimato nella misura del 50 per cento dell'onere a regime, e pari quindi ad euro 735.750.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, in relazione ai parametri "quantitativi" indicati dalla RT, appare anzitutto necessario acquisire rassicurazioni circa la verosimiglianza della platea annua stimata di "irregolari" che si ipotizza farà ingresso nel Paese dal 2009, dal momento che tale dato è alla base della quantificazione di tutti gli oneri conseguenti al dispositivo in esame.

In proposito, tenuto conto che i dati ufficiali del Ministero dell'Interno, aggiornati al luglio 2007, indicavano una presenza



complessiva (*stock*) di irregolari in Italia pari a 760.000 unità<sup>1</sup>, e che i dati più recenti segnalano invece, a tutto il 2007, un calo di oltre il 46 per cento di tale dato per effetto delle intervenute regolarizzazioni<sup>2</sup>, andrebbe chiarito sulla base di quali elementi si ipotizzi che il flusso annuo si approssimi negli anni a venire a venire a 54.500 unità annue, e che, per effetto del dispositivo in esame, possa esservi una riduzione di tale dato pari al 10 per cento.

Inoltre, con specifico riferimento ai parametri assunti dalla RT per il materiale computo degli oneri, andrebbero altresì richiesti dettagli circa l'importo indicato *a forfait* in misura pari a 650 euro pro capite, per le spese legali relative al gratuito patrocinio a carico dello Stato e di interpretariato, tenuto conto che le norme di cui alla Parte III (*Patrocinio a spese dello Stato*), titolo I (*Disposizioni generali sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario*), capo I-IV e titolo II (*Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale*), capo I (*Istituzione del patrocinio*), del T.U. delle spese di giustizia, di cui al D.P.R. 12 maggio 2002, n. 115, non pongono specifico riferimento a parametri e criteri per il calcolo dei compensi<sup>3</sup>.

Un'annotazione separata riguarda la stima degli oneri relativi alla detenzione degli "irregolari", per cui la RT ipotizza una

---

<sup>1</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, Dipartimento per gli affari civili e territoriali, Direzione centrale per l'immigrazione, *I Rapporto sugli immigrati in Italia*, dicembre 2007, pagina 325.

<sup>2</sup> ISTITUTO DI STUDIO SULLA IMMIGRAZIONE (ISMU), XIII Rapporto sulle Migrazioni 2007, comunicato stampa del 25 gennaio 2008.

<sup>3</sup> In tal senso, andrebbero quindi specificati i parametri adottati, a partire dal numero di sedute ipotizzate davanti al giudice, e degli onorari previsti per sostenerne, in ciascuna, la difesa dell'irregolare, di talché sia possibile stabilire la congruità dei 650 euro indicati dalla RT, fornendo la specificazione della quota prevista per far fronte alle spese di interpretariato.

reclusione "media" di 10 giorni *pro capite*, considerando a tal fine un costo unitario, relativamente ai soli pasti, pari a 3 euro "giornalieri".

Sul punto, appare necessaria, infatti, l'acquisizione dei criteri sottesi alla assunzione di tale dato medio che, presumibilmente, corrisponde al tempo minimo per l'espletamento delle pratiche burocratiche, la celebrazione del processo per direttissima e l'accompagnamento alla frontiera, eventualmente, approntando anche i mezzi necessari al rimpatrio.

In proposito, andrebbero anche fornite altresì indicazioni circa la sostenibilità di tali carcerazioni con la dotazione attuale e la effettiva capienza delle strutture di detenzione, fornendo i dati relativi alla attuale popolazione carceraria ed ai posti attualmente "disponibili" nelle strutture, nonché, dati in merito alla adeguatezza della dotazione necessaria al normale funzionamento degli stessi penitenziari.

Con specifico riferimento al costo unitario giornaliero per i pasti ai detenuti andrebbe infine indicato il parametro di riferimento adottato in tal senso, specificando se riferibile a un solo pasto o a tre pasti giornalieri.

Infine, in merito ai profili di copertura, trattandosi di dispositivo dalla cui applicazione sembra configurare il sostenimento di oneri non compatibili con un limite massimo, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 1, della legge di contabilità, andrebbe valutata l'opportunità dell'inserimento di una clausola di salvaguardia che sia idonea a compensare eventuali oneri che dovessero eccedere la spesa ivi prevista.

## *Articolo 18*

*(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998,  
n. 286)*

Il presente articolo prolunga a 18 mesi il periodo massimo di permanenza nei CPT dei cittadini stranieri per i quali risulta difficoltoso l'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero l'acquisizione dei documenti di viaggio. Il termine iniziale, pari a 60 giorni, può infatti essere prorogato più volte dal giudice, per ulteriori periodi di 60 giorni e su richiesta del questore, fino al raggiungimento del periodo massimo sopra indicato.

**La RT** ricorda innanzitutto che i CPTA attualmente operativi sono 10, per un totale di 1.160 posti disponibili, e che il periodo di trattenimento massimo fissato dalla normativa vigente è pari a 60 giorni.

**La RT** osserva poi che il prolungamento del periodo massimo non implica ovviamente che tutti gli espellendi verranno trattenuti per tale periodo, essendo il trattenimento correlato esclusivamente alle necessità di identificazione dello straniero ed esecuzione del provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale. Sulla base del tempo medio di permanenza registrato nel 2007, pari a 27 giorni, si ritiene che un'ipotesi prudenziale di tale parametro possa individuarsi in 150 giorni (5 mesi). Ne consegue, per garantire la stessa capacità ricettiva attuale, che i CPTA dovranno incrementare la loro capienza di 4.640 posti. Infatti, sulla base dei posti disponibili e di 30 giorni di permanenza media la capacità ricettiva attuale è di

14.113 soggetti. Per garantire la permanenza nei centri del medesimo numero di soggetti per il nuovo periodo medio ipotizzato, la ricettività complessiva dovrà raggiungere i 5.800 posti ( $14.113 \times 150 : 365 = 5.800$ ), aumentando appunto di 4.640 unità la capienza attuale.

La RT procede poi alla quantificazione degli oneri di realizzazione dei nuovi posti nei CPTA. In particolare, si ipotizza che per la metà si provvederà attraverso la costruzione di nuove strutture e per l'altra metà attraverso la ristrutturazione di edifici esistenti. La costruzione *ex novo* di strutture per complessivi 2.320 posti, usando come riferimento il costo sostenuto per la costruzione dell'ultimo centro a Torino (78.000 euro per posto), comporterebbe un costo complessivo di quasi 181 mln di euro ( $2.320 \times 78.000$ ). La ristrutturazione di edifici esistenti, sulla base di un costo di ristrutturazione per posto pari alla media fra i 5.000 euro preventivabili nel caso di modifiche minime (come avvenuto recentemente a Brindisi) e i 40.000 euro nel caso di ristrutturazioni complete, comporterebbe invece un onere di 52,2 mln di euro.

Il costo complessivo per i nuovi posti è pari a circa 233,2 mln di euro (46,6 mln di euro nel 2008, 93,3 mln sia nel 2009 che nel 2010).

La RT quantifica inoltre i costi di gestione, sulla base di un onere giornaliero per soggetto ospite pari a 55 euro. Gli oneri vengono calcolati dalla RT sulla base delle ipotesi e con i risultati sinteticamente riprodotti nella seguente tabella:

	nuovi posti disponibili	giorni di utilizzabilità dei nuovi posti	oneri di gestione	nuovi posti derivanti dagli anni precedenti	giorni di utilizzabilità di questi posti	oneri di gestione	<i>oneri complessivi di gestione</i>
2008	116	60	<b>382.800</b>				<b>382.800</b>
2009	1.160	120	<b>7.656.000</b>	116	365	<b>2.328.700</b>	<b>9.984.700</b>
2010	3.364	180	<b>33.303.600</b>	1.276	365	<b>25.615.700</b>	<b>58.919.300</b>
2011				4.640	365	<b>93.148.000</b>	<b>93.148.000</b>

La RT conclude l'analisi dei costi correlati al trattenimento nei CPTA degli stranieri clandestini riepilogando gli oneri complessivi, pari a circa 47 mln di euro nel 2008, 103 mln nel 2009, 152 mln nel 2010 e 93 mln a decorrere dal 2011.

**Al riguardo**, si rileva innanzitutto che risulta dal sito Internet del Ministero dell'interno che i 10 centri attualmente operativi hanno una capienza di 1.219 posti anziché 1.160, come indicato nella RT. Inoltre, la RT, dopo aver asserito che il periodo di permanenza media nel 2007 è stato di 27 giorni, procede al calcolo relativo alla capacità ricettiva dei centri utilizzando l'analogo dato registrato nell'ultimo biennio, che è stato leggermente superiore (30 giorni). Le discrasie appena evidenziate potrebbero pertanto determinare, *coeteris paribus*, una sottostima della capacità ricettiva attuale (che sarebbe pari a 16.480 soggetti). Rilevato poi che la metodologia di calcolo sembra derivare il numero di soggetti ospitati dalla durata della permanenza media, quando sembrerebbe più agevole inferire il secondo dato dal primo, si osserva che la sottostima della capacità ricettiva attuale si riflette sulla stima dei posti aggiuntivi necessari, che dovrebbero ammontare a 5.553 anziché a 4.640, come indicato nella RT. Può essere pertanto utile un chiarimento in quanto tale differenza potrebbe ripercuotersi ovviamente sulla quantificazione degli oneri finanziari.

Nulla da rilevare in ordine al periodo di permanenza media ipotizzato per effetto della nuova normativa, che sembra ampiamente prudenziale. Anche la stima circa il costo medio di un posto aggiuntivo appare condivisibile, nel presupposto che i dati forniti relativi alle esperienze recenti siano confermati e che venga assicurato che effettivamente la metà dei nuovi posti sarà ricavata dalla ristrutturazione di strutture esistenti. Inoltre, andrebbe garantito che l'onere complessivo nel triennio 2008-2010 verrà scaglionato secondo le modalità indicate nella RT (20% delle risorse impegnate nel 2008, 40% sia nel 2009 che nel 2010).

Per quanto concerne gli oneri di gestione correlati ai nuovi posti si ravvisa che gli stessi sono calcolati sulla base di una distribuzione temporale della loro disponibilità che chiaramente presuppone un notevole lasso temporale fra l'impegno delle risorse e la conclusione dei lavori per l'ampliamento della capacità ricettiva dei centri (si consideri, per esempio, che secondo la RT verrà impegnato nel 2008 il 20% delle risorse totali ma sarà pronto soltanto il 2,5% dei nuovi posti complessivamente attesi). Sull'ampiezza di tale discrasia - in una certa misura inevitabile - sarebbero auspicabili maggiori informazioni, alla luce della sua rilevanza nella quantificazione degli oneri relativi al triennio 2008-2010.

Nulla da osservare in ordine all'onere a regime, decorrente dal 2011.

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