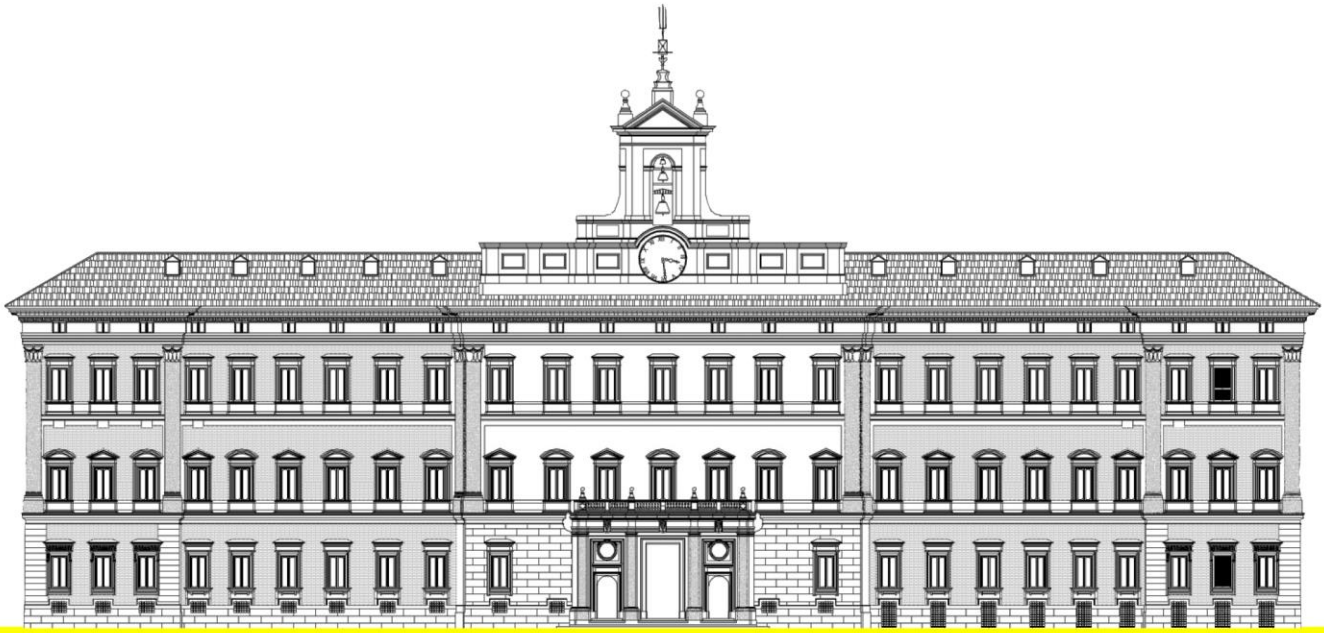
Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 243 e abb.-A

Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista

N. 81 – 15 marzo 2022

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 243 e abb.-A

Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista

N. 81 – 15 marzo 2022

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.
La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).
L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile
☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ *bs_segreteria@camera.it*

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione
☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ *com_bilancio@camera.it*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA ..... **- 3 -**

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI ..... **- 3 -**

ARTICOLI DA 1 A 12 ..... **- 3 -**

MISURE PER LA PREVENZIONE DEI FENOMENI EVERSIVI DI RADICALIZZAZIONE VIOLENTA..... - 3 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	**243 e abb.-A**
Titolo:	**Misure per la prevenzione dei fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, inclusi i fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista**
Iniziativa:	**parlamentare**
Iter al Senato:	no
Relazione tecnica	assente
Relatore per la Commissione di merito:	Fiano
Gruppo:	PD
Commissione competente:	I Commissione (Affari costituzionali)

PREMESSA

La proposta di legge in esame, di iniziativa parlamentare, reca misure per la prevenzione dei fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, inclusi i fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista.
Il testo del provvedimento si compone di 12 articoli e non è corredato di relazione tecnica.
Si esaminano, di seguito, le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI da 1 a 12
Misure per la prevenzione dei fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta

Le norme disciplinano l'adozione di misure, interventi e programmi diretti a prevenire fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta[1], inclusi i fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo violento di matrice jihadista, e a favorire il recupero, in termini di integrazione sociale, culturale e lavorativa, dei soggetti (cittadini italiani e stranieri residenti in Italia) coinvolti (articolo 1).

[1] La norma (articolo 1, comma 2) definisce la nozione di "radicalizzazione violenta" come il fenomeno che vede persone abbracciare opinioni, vedute e idee che potrebbero portare ad atti terroristici quali definiti dal quadro normativo europeo.

Al fine di promuovere e sviluppare le summenzionate attività, viene istituito - presso il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione del Ministero dell'interno - il Centro nazionale sulla radicalizzazione (CRAD). La definizione della composizione e del funzionamento del Centro è demandata ad un decreto ministeriale[2]. Al suo interno è assicurata la presenza di rappresentanti del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'interno, della giustizia, della difesa, del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione e della salute, nonché di qualificati esponenti di istituzioni, enti e associazioni che siano attivi nella realizzazione in Italia di progetti e iniziative di promozione dell'integrazione culturale e sociale e delle tolleranza e del Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano. Ai componenti del CRAD non sono dovuti compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati (articolo 2, comma 1).

Il CRAD elabora il Piano strategico nazionale di prevenzione dei processi di radicalizzazione e di adesione all'estremismo violento e di recupero dei soggetti coinvolti nei fenomeni di radicalizzazione[3]. Il CRAD, d'intesa con le amministrazioni competenti, individua le risorse disponibili a legislazione vigente nei bilanci delle stesse, nonché la quota dei fondi europei destinati al *Radicalisation Awareness Network* (RAN), da impiegare nelle attività previste dal Piano strategico nazionale. Ai fini dell'istituzione di un apposito numero verde è autorizzata la spesa di 500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2022. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 2, comma 3).

Il CRAD, nello svolgimento delle proprie attività, si avvale dell'attività di monitoraggio svolta dal Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, sulla base delle informazioni fornite dalle Prefetture (articolo 2, comma 5).

Presso le Prefetture dei capoluoghi di regione sono, altresì, istituiti Centri di coordinamento regionali sulla radicalizzazione (CCR), con il compito di dare attuazione al Piano strategico nazionale. Il CCR è presieduto dal Prefetto o da un suo delegato ed è composto da rappresentanti dei competenti uffici territoriali delle amministrazioni statali, degli enti locali e da qualificati esponenti di istituzioni, enti o associazioni attivi nella realizzazione in Italia di progetti e iniziative di promozione dell'integrazione culturale e sociale e delle tolleranza[4] in ambito regionale, delle associazioni e organizzazioni che operano nel campo dell'assistenza socio-sanitaria e dell'integrazione, nonché delle organizzazioni sindacali. Ai componenti del CCR non sono dovuti compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Con provvedimento del Prefetto del capoluogo di

[2] Da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.
[3] Il Piano è annualmente approvato dal Consiglio dei ministri.
[4] Operanti nel campo religioso, culturale, educativo e sociale.

regione sono disciplinati la composizione e le modalità di funzionamento di ciascun CCR (articolo 3).

Al fine di monitorare i fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, inclusi quelli di matrice jihadista, viene, altresì, istituito un Comitato parlamentare, composto da cinque deputati e cinque senatori. Le spese per il funzionamento del Comitato sono stabilite nel limite massimo di 100.000 euro annui e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati (articolo 4). Sono definiti i compiti del Comitato che svolge attività conoscitiva sui fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta. Si prevede che il Comitato svolga la sua attività anche attraverso l'audizione di soggetti istituzionali, componenti della magistratura e delle Forze di polizia, direttori di dipartimento e rettori di università, dirigenti scolastici, direttori sanitari, direttori degli istituti penitenziari, ministri di culto, guide religiose, operatori sociali ed esperti, nonché attraverso l'esame di rapporti da essi redatti e lo svolgimento di missioni. Il Comitato esamina, inoltre, un rapporto sul funzionamento della rete internet che la Polizia postale e delle comunicazioni invia al Comitato medesimo al termine di ogni semestre a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il rapporto è redatto anche in collaborazione con istituti specializzati, che svolgono le relative attività a titolo gratuito, contenente elementi informativi e dati statistici sulla diffusione nel *web* di idee estreme, tendenti al terrorismo violento anche di matrice jihadista. Le amministrazioni pubbliche interessate svolgono le attività per il Comitato con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente (articolo 5). Il Comitato parlamentare presenta, altresì, una Relazione annuale al Parlamento (articolo 6).

Nell'ambito delle attività di formazione, anche linguistica, rivolte al personale di organismi pubblici specificamente individuati dalla norma[5], possono essere previsti programmi e corsi specialistici, diretti a fornire elementi di conoscenza anche in materia di dialogo interculturale e interreligioso utili a prevenire i fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, secondo modalità individuate dai medesimi organismi. Per le attività di formazione specialistica del personale delle Forze di polizia, è autorizzata la spesa di 1 milione di euro annui, a decorrere dall'anno 2022, a favore del Ministero dell'interno. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica[6] (articolo 7).

[5] Trattasi del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate, dell'amministrazione penitenziaria, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dei garanti territoriali, dei docenti e dirigenti delle scuole di ogni ordine e grado, delle università, degli operatori dei servizi sociali e socio-sanitari e del personale dei corpi di polizia locale.

[6] Di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282.

L'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'Intercultura (Osservatorio)[7] – che, si segnala, risulta costituito a legislazione vigente – propone[8] linee guida sul dialogo interculturale e interreligioso che sono adottate con decreto del Ministro dell'istruzione. Le linee guida, comunicate alle istituzioni scolastiche, sono periodicamente aggiornate e, anche a tal fine, l'Osservatorio effettua, con cadenza annuale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un monitoraggio delle iniziative avviate in attuazione delle linee guida (articolo 8, commi 1-3). Le reti tra istituzioni scolastiche possono stipulare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, convenzioni con università, istituzioni, enti, associazioni o agenzie presenti sul territorio, per lo sviluppo d'iniziative secondo linee guida definite con decreto del Ministro dell'istruzione (articolo 8, comma 4).
A decorrere dall'anno scolastico 2022/2023, il Piano nazionale di formazione dei docenti di cui all'articolo 1, comma 124, della legge 13 luglio 2015, n. 107, prevede anche l'attività di formazione e di aggiornamento dei docenti e dei dirigenti delle istituzioni scolastiche statali e paritarie volta ad aumentare le conoscenze e le competenze di cittadinanza globale per l'integrazione scolastica e la didattica interculturale (articolo 8, comma 5).
Viene, altresì, autorizzata la spesa di 2,5 milioni di euro per il 2022 e di 5 milioni di euro per l'anno 2023 in favore del Ministero dell'istruzione per finanziare progetti di formazione universitaria e post universitaria di figure professionali specializzate in prevenzione del radicalismo e dell'estremismo jihadista, nel dialogo interreligioso e interculturale. Al summenzionato onere si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200 della legge n. 190/2014 (articolo 9)
Si stabilisce, ancora, che il Piano strategico nazionale di cui all'articolo 2 possa prevedere progetti per lo sviluppo di campagne informative, attraverso piattaforme multimediali che utilizzino anche lingue straniere nonché l'eventuale adesione ad analoghe campagne promosse dalle istituzioni internazionali di cui l'Italia fa parte. Per le medesime finalità la RAI, in qualità di concessionaria del servizio pubblico, realizza una specifica piattaforma multimediale per la messa in onda di prodotti informativi e formativi in lingua italiana e araba e nelle altre lingue che si riveleranno utili per il contrasto alla radicalizzazione (articolo 10).
Viene demandata, infine, ad un decreto ministeriale l'adozione di un Piano nazionale per garantire ai soggetti italiani o stranieri, detenuti o internati, un trattamento penitenziario che favorisca la loro deradicalizzazione e il loro recupero. Con il medesimo decreto sono, altresì, individuati i criteri per consentire l'accesso e la frequenza degli istituti penitenziari a soggetti, in possesso di specifiche conoscenze e competenze su pratiche religiose, fenomeni di

[7] Di cui al decreto del Ministro dell'istruzione n. 718/2014.
[8] Entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, conformandosi al Piano strategico elaborato dal CRAD.

proselitismo, di radicalizzazione e potenziale deriva terroristica che, ai sensi dell'art. 17, secondo comma, della legge n. 354/1975 (ordinamento penitenziario), operino al fine di una risocializzazione dei detenuti o internati (articolo 11).

Si rammenta che l'articolo 17, secondo comma, dell'ordinamento penitenziario, ammette a frequentare gli istituti penitenziari - con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore - tutti coloro che, avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

Si prevede l'introduzione nell'ordinamento del reato di detenzione di materiale con finalità di terrorismo (articolo 12).

Si prevede che dall'attuazione della presente legge, ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli 2, 7 e 9, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Si prevede, altresì, che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (articolo 13).

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che il provvedimento in esame disciplina una serie di misure e iniziative finalizzate alla prevenzione dei fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, nonché interventi volti a favorire processi di deradicalizzazione e recupero dei soggetti coinvolti negli stessi fenomeni. Tanto premesso, andrebbero forniti chiarimenti in merito alla possibilità che gli adempimenti e le funzioni introdotti dal provvedimento in capo a specifici organismi pubblici possano essere dagli stessi svolti in condizioni di neutralità finanziaria, come previsto ai sensi dell'articolo 13.

Ci si riferisce in particolare:

- al monitoraggio, da parte dell'Osservatorio, delle iniziative avviate al fine di favorire il dialogo interculturale e interreligioso (articolo 8, comma 3);
- alla stipula, da parte delle reti tra istituzioni scolastiche, di convenzioni per lo sviluppo di iniziative secondo le linee guida definite dal Ministero dell'istruzione (articolo 8, comma 4);
- allo sviluppo di campagne informative, attraverso piattaforme multimediali che utilizzino anche lingue straniere (articolo 10, comma 1), nell'ambito del Piano strategico nazionale di prevenzione della radicalizzazione e di recupero dei soggetti coinvolti

- ai percorsi ed attività di rieducazione e deradicalizzazione per i detenuti o internati (articolo 11).

In particolare, con specifico riferimento all'art. 11, il testo demanda ad un decreto ministeriale – fonte non idonea a determinare nuovi o maggiori oneri - l'adozione di un Piano nazionale per garantire ai soggetti detenuti o internati un trattamento penitenziario che favorisca la loro deradicalizzazione e il loro recupero. Andrebbe quindi indicato a valere su quali specifiche risorse già presenti in bilancio, tale Piano possa essere realizzato.

Con riguardo al Piano strategico nazionale di prevenzione dei processi di radicalizzazione e di adesione all'estremismo violento e di recupero dei soggetti coinvolti, non si formulano invece osservazioni nel presupposto che l'elaborazione e l'implementazione dello stesso possano realizzarsi ad invarianza di risorse: in tal senso sembra infatti disporre il testo in esame, che prevede che il CRAD, d'intesa con le amministrazioni competenti, individui le risorse disponibili a legislazione vigente nei bilanci delle stesse, nonché la quota dei fondi europei destinati al *Radicalisation Awareness Network* (RAN), da impiegare nelle attività previste dal Piano strategico nazionale.

Inoltre, è posta in capo alla RAI – soggetto incluso nel perimetro delle pubbliche amministrazioni ai fini del conto economico consolidato – la realizzazione di una specifica piattaforma multimediale (articolo 10): anche a tal riguardo andrebbero acquisiti elementi volti a confermare la sostenibilità di tale iniziativa, senza che si determinino nuovi o maggiori oneri. Con riguardo alle norme di cui agli articoli 2, comma 2 (istituzione di un numero verde finanziato con 500.000 euro a decorrere dal 2022); 7, comma 1 (formazione specialistica del personale delle Forze di polizia finanziata con 1 milione di euro a decorrere dal 2022) e 9 (autorizzazione di spesa di 2,5 milioni di euro per il 2022 e di 5 milioni di euro a decorrere per l'anno 2023 in favore del Ministero dell'istruzione per finanziare progetti di formazione universitaria e post universitaria), pur rilevando che i relativi oneri ricondotti a specifici limiti di spesa, si osserva che non sono noti i dati sottostanti la quantificazione proposta: sarebbe dunque utile acquisire gli elementi alla base della stima degli effetti finanziari delle misure così introdotte nonché elementi di valutazione circa la modulabilità delle misure medesime sulla delle risorse effettivamente disponibili.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si evidenzia che il quinto periodo del comma 2 dell'articolo 2 fa fronte agli oneri derivanti dall'istituzione di un apposito numero verde correlato al Piano strategico nazionale di prevenzione dei processi di radicalizzazione, pari a 500.000 euro annui a decorrere dal 2022, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente, relativo al triennio 2022-2024, di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze. In proposito, non si hanno osservazioni da formulare, posto che il predetto accantonamento reca le occorrenti disponibilità.

Si evidenzia che il comma 5 dell'articolo 4 pone in eguale misura a carico dei bilanci interni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati gli oneri, quantificati in 100.000 euro annui, derivanti dalle spese di funzionamento del Comitato parlamentare per il monitoraggio dei fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta, istituito ai sensi del precedente comma 1 e composto da cinque deputati e da cinque senatori nominati entro venti giorni dall'inizio di ogni legislatura dai Presidenti dei due rami del Parlamento. In proposito, non si hanno osservazioni da formulare, trattandosi di risorse iscritte nell'ambito di organi costituzionali dotati di autonomia di bilancio.

Si evidenzia che il comma 3 dell'articolo 5 reca una apposita clausola di invarianza finanziaria volta a prevedere che le amministrazioni pubbliche interessate svolgano le attività di collaborazione con il Comitato parlamentare per il monitoraggio dei fenomeni eversivi di radicalizzazione violenta di cui al precedente articolo 4 con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente. In proposito, non si hanno osservazioni da formulare.

Si evidenzia che il comma 2 dell'articolo 7 provvede agli oneri derivanti dall'introduzione dell'autorizzazione di spesa ivi recata, pari a 1 milione di euro annui a decorrere dal 2022, relativa ad attività di formazione specialistica del personale delle Forze di polizia, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004 (cap. 3075 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze). Al riguardo, come risulta dal decreto di ripartizione in capitoli del bilancio dello Stato per il triennio in corso, il citato Fondo reca una dotazione pari

a circa 522,6 milioni di euro per l'anno 2022, a circa 457 milioni di euro per l'anno 2023 e a circa 378,8 milioni di euro per l'anno 2024. Inoltre, come si evince da un'interrogazione alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato, sullo stesso per il corrente anno risultano al momento disponibili risorse in misura pari a circa 128 milioni di euro. Ciò posto, premesso che il citato Fondo reca le occorrenti disponibilità per l'anno 2022, appare necessario acquisire una rassicurazione da parte del Governo in ordine, da un lato, alla sussistenza delle risorse medesime anche per gli anni successivi al 2022 e, dall'altro, al fatto che l'utilizzo delle stesse non sia suscettibile di pregiudicare la realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sul Fondo in questione.

Si evidenzia che il comma 1 dell'articolo 9 provvede agli oneri derivanti dal finanziamento di progetti per la formazione universitaria e post-universitaria di figure professionali specializzate nella prevenzione e nel contrasto della radicalizzazione, pari a 2,5 milioni di euro per il 2022 e a 5 milioni di euro per il 2023, mediante corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014 (cap. 3076 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze). Al riguardo, come risulta dal decreto di ripartizione in capitoli del bilancio dello Stato per il triennio in corso, il citato Fondo reca una dotazione pari circa a 176,4 milioni di euro per l'anno 2022, a 302,9 milioni di euro per l'anno 2023 e a 387,2 milioni di euro per l'anno 2024. Inoltre, come si evince da un'interrogazione alla banca dati della Ragioneria generale dello Stato, sullo stesso per il corrente anno risultano al momento disponibili risorse in misura pari a circa 70 milioni di euro. Ciò posto, premesso che il citato Fondo reca le occorrenti disponibilità per l'anno 2022, appare necessario acquisire una rassicurazione da parte del Governo in ordine, da un lato, alla sussistenza delle risorse medesime anche per l'anno 2023 e, dall'altro, al fatto che l'utilizzo delle stesse non sia suscettibile di pregiudicare la realizzazione di interventi eventualmente già programmati a valere sul Fondo in questione.

Si evidenzia che l'articolo 12 contiene una clausola di invarianza finanziaria riferita al provvedimento in esame volta a stabilire che dall'attuazione dello stesso - ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli 2, 7 e 9, che recano oneri oggetto di apposita copertura - non

devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nonché a prevedere che le amministrazioni interessate provvederanno agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare.