

CORTE DEI CONTI

**Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni
dello Stato**

Relazione

La gestione della Cassa delle ammende

Relatore: Cons. Stefano Siragusa

INDICE

1. Sintesi	pag. 3
2. Premessa generale.....	pag. 4
3. Scopo del controllo.....	pag. 5
3.1 - Evoluzione del quadro normativo di riferimento.....	pag. 5
3.2 - La struttura e l'organizzazione della Cassa per le ammende	pag. 8
3.3 - Gli aspetti finanziari e contabili.....	pag. 9
3.3.1 - Gli aspetti finanziari	pag. 9
3.3.2 - Gli aspetti contabili	pag. 13
3.4 - Le finalità della Cassa per le ammende	pag. 19
4. Osservazioni.....	pag. 22
4.1 - Il finanziamento e la gestione dei progetti.....	pag. 22
5. Conclusioni e raccomandazioni.....	pag. 30

1. Sintesi

L'organizzazione della Cassa delle ammende e la sua normativa risentono di una ancora non chiarita ambivalenza in ordine alla effettiva applicazione delle regole che presiedono agli organismi dotati di autonomia contabile ovvero della piena applicazione delle regole della Contabilità di Stato (punti 3.3 e 3.3.2 della relazione).

Le finalità proprie indicate dalla legge consistono per la Cassa delle ammende essenzialmente negli interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati per la realizzazione di programmi che tendono a favorire il loro reinserimento sociale, anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

La Cassa, già funzionante all'epoca dell'emanazione del codice penale del 1930, assunse carattere di organismo autonomo con la legge 9 maggio 1932, n. 547, che ne prevedeva la collocazione nell'ambito della Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena , una autonoma personalità giuridica ed un'amministrazione da svolgersi secondo le norme della contabilità di Stato; la sua struttura e l'organizzazione sono attualmente definite nella parte seconda del d.P.R. 239 del 2000 e nelle disposizioni dei regolamenti interni adottati dal Presidente della Cassa nel 2004 e nel 2007, mentre va considerato che le proposte di una riforma più ampia sono rimaste tuttora allo studio dei competenti organi legislativi ministeriali.

La particolare natura della gestione e degli aspetti caratteristici, in primo luogo finanziari e contabili (si tratta di una ipotesi del fenomeno delle cosiddette "entrate riassegnabili" che dai capitoli di bilancio del Ministero della giustizia vengono successivamente versate alla Cassa delle ammende e incorporate nel proprio bilancio) reca con sé tutta una serie di incongruenze in ordine sia alle procedure di acquisizione delle risorse, sia alla scarsa conoscibilità a preventivo e a consuntivo della loro concreta destinazione ed utilizzazione , con riguardo soprattutto alla funzione di autorizzazione della spesa e di verifica da parte del Parlamento.

La notazione conclusiva di maggior rilievo emersa dall'indagine sulla gestione delle risorse finanziarie attribuite alla Cassa, in attuazione delle finalità ad essa assegnate dalla legge, riguarda, comunque, la cospicua presenza nel bilancio dell'ente di somme non utilizzate (punti 3.3.1 e 4.1).

Le entrate, infatti, sono risultate sovrabbondanti rispetto all'effettiva utilizzazione o capacità di utilizzazione ai fini istituzionali previsti dalla legge.

Le considerazioni relative a tale situazione, sia pure condizionante gli esiti della gestione, non possono, tuttavia, far passare in secondo piano quelle che sono altre criticità rilevate, attinenti più propriamente al parziale utilizzo delle somme a disposizione, anche a causa del ritardo con il quale si è addivenuti alla regolamentazione e all'avvio effettivo dell'attività di valutazione dei progetti da finanziare, con un intervallo

temporale di circa quattro anni, - da ritenersi comunque eccessivo - alla loro diffusione tuttora parziale e limitata ai soggetti pubblici istituzionali, quali gli Istituti e i Servizi Penitenziari, pur prevedendo la legge la possibilità del finanziamento di progetti presentati da enti soggetti privati.

Considerato il non elevato numero di progetti esistenti e la presenza di due nuovi organismi di controllo istituiti nel frattempo dall'ente dovrebbe, viceversa, valutarsi meno disagiata la realizzazione di una attività di verifica dei risultati ottenuti.

Rimane, in definitiva, evidente il dato del rilevante accumulo di risorse, in controtendenza rispetto alla complessiva situazione di carenza di risorse del "comparto giustizia", che ha fatto avanzare anche nell'ambito degli organismi del Ministero dell'economia e delle finanze la proposta di un utilizzo alternativo delle somme a disposizione, attuata dagli organismi decisionali della Cassa con l'avvio del finanziamento di progetti che interessino indirettamente ed in parte gli stessi istituti penitenziari e che ha portato - in via interpretativa ed "eccezionale"- a ritenere finanziabili anche i progetti che attengono alle persone scarcerate a seguito del recente provvedimento d'indulto.

I dati di aggiornamento forniti dall'Amministrazione in sede di adunanza pubblica hanno sostanzialmente confermato tali conclusioni.

E' stata inoltre illustrata una attività di accelerazione dell'esame dei progetti giacenti, per rimediare ai ritardi riscontrati, unitamente alla riformulazione del regolamento interno e alla volontà di riproporre al ministero le modifiche legislative ritenute necessarie.

2. Premessa generale

La Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha programmato l'indagine sulla "*Gestione delle risorse finanziarie attribuite alla Cassa delle ammende in attuazione delle finalità ad essa assegnate dalla legge*" con l'obiettivo precipuo di verificare i risultati ottenuti in tale settore.

La programmazione dell'indagine, collegandosi anche ai risultati di analisi precedentemente svolte, è stata rivolta, in primo luogo, all'analisi della particolare natura della gestione e degli aspetti di rilievo finanziari ed in secondo luogo alle valutazioni in ordine alla realizzazione dei progetti finanziati con le disponibilità della medesima Cassa: progetti e/o programmi presentati da strutture pubbliche - ivi compresi gli Istituti e i Servizi Penitenziari - e da soggetti privati per interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, nonché programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

L'indagine è stata condotta relativamente agli esercizi finanziari 2004-2006, con riferimenti sintetici ai precedenti esercizi relativi agli anni immediatamente successivi alla rinnovata configurazione legislativa di cui al d.P.R. 30 giugno 2000 n. 230.

3. Scopo del controllo:

3.1 - evoluzione del quadro normativo di riferimento

L'istituzione della Cassa delle ammende come organismo autonomo può farsi risalire alla legge 9 maggio 1932, n. 547, "Disposizioni sulla riforma penitenziaria" che all'art. 4 ne prevedeva la collocazione nell'ambito della Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, una autonoma personalità giuridica ed un'amministrazione da svolgersi secondo le norme della contabilità di Stato.¹

Attualmente, le finalità proprie indicate dalla legge consistono essenzialmente negli interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, per la realizzazione di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati, anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

In realtà, la Cassa delle ammende risultava già funzionante all'epoca dell'emanazione del Codice penale del 1930² e disciplinata nel precedente Regolamento degli Istituti di Prevenzione e di Pena di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 787 nell'ambito della dotazione patrimoniale necessaria al funzionamento dei Consigli di patronato³ per le finalità indicate e con le modalità organizzative ivi specificate.⁴

¹ L'articolo 4 della legge n. 547 del '32 dispone che: "Presso la direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena è istituita la cassa delle ammende con personalità giuridica, amministrata con le norme della contabilità di stato, salvo fissare le relative modalità nel regolamento carcerario da emanarsi dal ministero della giustizia di concerto con quello delle finanze. Il bilancio preventivo, le eventuali variazioni da apportare nel corso dell'esercizio e il conto consuntivo sono approvati dal ministero della giustizia di concerto con quello delle finanze. Il bilancio preventivo e quello consuntivo devono pubblicarsi in allegato, rispettivamente allo stato di previsione della spesa del ministero della giustizia e al rendiconto generale dell'amministrazione dello stato. Il servizio di cassa è disimpegnato dalla direzione generale della cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza presso la quale è istituito apposito conto corrente regolato a norma delle disposizioni sui conti correnti con detto istituto. Nel regolamento di contabilità carceraria saranno stabilite le norme per il funzionamento del suddetto conto corrente."

² L'art. 149 del Codice penale approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, è stato abrogato dall'art. 89 l. 26 luglio 1975, n. 354. Il testo originario era così formulato: « (Consiglio di patronato e Cassa delle ammende). Presso ciascun tribunale è costituito un Consiglio di patronato, al quale sono conferite le attribuzioni seguenti: 1) prestare assistenza ai liberati dal carcere, agevolandoli, se occorre, nel trovare stabile lavoro; 2) prestare assistenza alle famiglie di coloro che sono detenuti, con ogni forma di soccorso e, eccezionalmente, anche con sussidi in denaro. Alle spese necessarie per l'opera di assistenza dei Consigli di patronato provvede la Cassa delle ammende».

³ L'art. 19 del R.D. 18 giugno 1931 così disponeva: "(destinazione delle rendite della cassa) Col patrimonio della cassa delle ammende si provvede alle spese necessarie per l'opera di assistenza dei consigli di patronato costituiti presso i tribunali, ed alle spese della pubblicazione delle sentenze nei giudizi per revisione, preveduta dall'articolo 570 del codice di procedura penale. Le assegnazioni ai patronati sono stabilite dal consiglio di amministrazione, avuto riguardo all'importanza del patronato e ai mezzi economici, di cui dispone.; gli artt da 11 a 14 così individuavano gli scopi perseguiti dai patronati: Art. 11 (patrimonio del consiglio di patronato) il patrimonio del consiglio di patronato è formato: primo dalle assegnazioni annuali della cassa delle ammende; secondo dalle assegnazioni dell'opera nazionale per la maternità e infanzia e di altri enti; terzo da lasciti, donazioni o da altre contribuzioni.

Art. 12 (scopi del consiglio di patronato) il consiglio di patronato ha per scopi: primo di prestare assistenza ai liberati dal carcere, agevolandoli, se occorre, nel trovare stabile lavoro (art. 149 n. 1 cod. Pen.); secondo di prestare assistenza alle famiglie di coloro che sono detenuti, con ogni forma di soccorso e, eccezionalmente,

Successivamente , l'organizzazione ed il funzionamento della Cassa delle ammende , furono regolate dalla parte seconda del d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 (Regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354 in materia di ordinamento penitenziario e misure privative e limitative della libertà,) mediante gli artt. 108 e segg. così come modificati dagli artt. 33 e segg. del d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248 .⁵

anche con sussidi in danaro (art. 149 n. 2 cod. Pen.). il consiglio di patronato propone ogni sei mesi al ministero gli enti, le società e le persone che ritiene meritevoli della concessione del diploma al merito della redenzione sociale.

Art. 13 (assistenza ai liberati dal carcere) pel conseguimento degli scopi indicati nel numero 1 dell'articolo precedente, il consiglio di patronato: primo visita frequentemente i liberandi, specialmente quelli detenuti negli stabilimenti di riadattamento sociale, per prepararli con opportuni consigli ad una onesta vita di lavoro, e per raccogliere tutte le notizie occorrenti, al fine di accertate i bisogni del detenuto liberato e il modo di provvedervi, secondo le condizioni di famiglia e le attitudini al lavoro; secondo assume notizie sulla possibilità di collocamento nelle varie officine ed aziende del circondario, assicurandosi che ognuna di esse riservi qualche posto ai detenuti liberati; terzo controlla la condotta dei liberati e riferisce al giudice di sorveglianza sulla condotta dei liberati condizionalmente; quarto organizza, anche col concorso di benefattori, lavorazioni per quei liberati che non sono assunti nelle aziende e nelle officine private; quinto ha speciale cura dei liberati minorenni, provocandone, quando occorre, il ricovero nei riformatori o in altri istituti che provvedano alla loro istruzione e educazione.

Art. 14 (assistenza alle famiglie dei detenuti) pel conseguimento degli scopi indicati nel numero 2 dell'articolo 12, il consiglio di patronato: primo assume informazioni accurate sulle condizioni di famiglia dei detenuti, specialmente nei riguardi delle condizioni economiche e della vita morale; secondo procura che le relazioni tra le famiglie e i detenuti si mantengano affettuose, esortando le famiglie a dare ai detenuti frequenti notizie e buoni consigli; terzo si adopera per dar lavoro ai componenti delle famiglie dei detenuti, raccomandandoli presso officine ed aziende; quarto segnala ai competenti comitati dell'opera nazionale per la protezione della maternità e infanzia le madri allattanti o incinte bisognose di soccorso a causa della carcerazione di un congiunto; quinto assegna alle famiglie che ne hanno estremo bisogno sussidi in danaro;

⁴ L'art. 18 del R.D. 18 giugno 1931 così disponeva : (amministrazione della cassa delle ammende) .La cassa delle ammende è amministrata da un consiglio composto: primo del direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena, presidente; secondo di un consigliere della corte di appello di Roma; terzo del direttore capo della ragioneria centrale presso il ministero della giustizia; quarto di un rappresentante del ministero dello interno; quinto di un rappresentante dell'opera nazionale per la protezione della maternità e infanzia. le funzioni di segretario sono esercitate da un funzionario della segreteria del direttore generale. nessuna indennità o retribuzione è dovuta alle persone suddette; l'art.20: (servizio di contabilità) .Con decreto del ministro della giustizia di concerto col ministro delle finanze saranno emanate norme speciali per regolare l'amministrazione, la contabilità e i bilanci dei consigli di patronato e della cassa delle ammende.

⁵La parte seconda del d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, modificata dal d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248 , così dispone: (Amministrazione e contabilità della cassa delle ammende, rubrica così modificata dall'art. 32, d.P.R. n. 248 del 1989) *Art. 108 Consiglio di amministrazione della cassa delle ammende* .La cassa è amministrata da un consiglio composto:

- a) dal direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena, o da un suo delegato, con funzioni di presidente;
- b) da un rappresentante del Ministero del tesoro;
- c) da un rappresentante del Ministero dell'interno.

Le funzioni di segretario sono esercitate da un funzionario della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena. Per ciascun componente del consiglio è nominato un supplente. Nessuna indennità o retribuzione è dovuta alle persone suddette (così sostituito dall'art. 33, d.P.R. n. 248 del 1989).

Art. 109 Conto depositi e conto patrimoniale.

La dotazione della cassa delle ammende è costituita dal conto depositi e dal conto patrimoniale. Al conto depositi affluiscono tutti i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale. Al conto patrimoniale sono versate le somme immediatamente devolute alla cassa stessa e quelle realizzate dai depositi, di cui è stato disposto l'incameramento.

[La dotazione della cassa per il soccorso e la assistenza alle vittime del delitto è costituita dal solo conto patrimoniale] (comma abrogato dall'art. 34, d.P.R. n. 248 del 1989).

Art 110 Fondi patrimoniali e depositi cauzionali.

I fondi patrimoniali e i depositi cauzionali della cassa delle ammende sono depositati in conto fruttifero presso la Cassa depositi e prestiti. Salvo quanto previsto dal comma 3 del presente articolo, le somme dovute alla cassa delle ammende devono essere versate integralmente, agli uffici del registro, che sono tenuti a commutare dette somme, presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, in vaglia del tesoro intestato al tesoriere centrale, cassiere della cassa depositi e prestiti, per l'accreditamento, sul conto corrente speciale intestato alla cassa delle ammende. I vaglia del tesoro rilasciati dalle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato agli uffici del registro devono essere rimessi agli uffici giudiziari interessati. Le somme dovute alla cassa delle ammende dagli istituti di prevenzione e di pena devono essere versate direttamente alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato che sono tenute a commutare dette somme in vaglia del tesoro intestato al tesoriere centrale, cassiere della Cassa depositi e prestiti, per l'accreditamento, sul conto corrente speciale intestato alla cassa delle ammende. Le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato rilasciano i vaglia del tesoro agli istituti di prevenzione

La disciplina e la regolamentazione della Cassa delle ammende attuali risultano essere costituite principalmente dalla parte seconda (artt. da 121 a 130) del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, "Regolamento recante norme sull'Ordinamento penitenziario e sulle misure privative della libertà" e dal regolamento adottato dal Presidente della Cassa in data 26 aprile 2007 visto in data 20 novembre 2007 dalla Ragioneria generale dello Stato (visto n.77 dell' u.c.b presso il Ministero della Giustizia), che ha abrogato e sostituito il precedente del 26 febbraio 2004.

e di pena che ne hanno fatto richiesta. Gli uffici giudiziari e le direzioni degli istituti di prevenzione e di pena inoltrano tempestivamente i vaglia del tesoro alla cassa delle ammende, presso il Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, con lettera esplicativa della causale di ciascun versamento (così sostituito prima dall'art. 10, d.P.R. 24 maggio 1977, n. 339 e poi dall'art. 35, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248 e corretto con avviso pubblicato nella Gazz. Uff. 24 luglio 1989, n. 171).

Art. 111 Versamenti delle somme.

Le somme dovute alla cassa delle ammende sono versate a cura degli uffici interessati (così sostituito dall'art. 36, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248)

Art. 112 Accredamenti delle somme.

La cassa delle ammende rilascia quietanza agli uffici giudiziari e agli istituti di prevenzione e di pena che hanno provveduto ad inoltrare i vaglia del tesoro. La cassa delle ammende provvede, quindi, alle operazioni di accreditamento degli importi dei vaglia sul conto corrente ad essa intestato presso la Cassa depositi e prestiti con distinta separata, versando i vaglia stessi alla tesoreria centrale dello Stato. Dopo tali operazioni, le somme diventano fruttifere e gli interessi vengono liquidati dalla cassa depositi e prestiti e portati in aumento dei crediti del conto corrente il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno (così sostituito dall'art. 37, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248).

Art. 113 Depositi di titoli di Stato o garantiti dallo Stato.

I depositi costituiti in titoli di Stato o garantiti dallo Stato sono effettuati direttamente presso la cassa delle ammende che, previo nulla osta all'introito da parte della Cassa depositi e prestiti, li trasmette alla tesoreria centrale (comma così sostituito dall'art. 11, d.P.R. 24 maggio 1977, n. 339).Il valore nominale o attuale del deposito è indicato nel provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Art. 114 Estratto del conto corrente.

La Cassa depositi e prestiti ha l'obbligo di trasmettere semestralmente alla cassa delle ammende, presso la direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, l'estratto del conto corrente, unitamente alle comunicazioni relative alle operazioni effettuate direttamente (così sostituito dall'art. 38, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248).

Art. 115 Disposizioni dell'autorità giudiziaria.

L'autorità giudiziaria dispone l'incameramento in conto patrimonio dei depositi costituiti presso la cassa delle ammende o la restituzione ai titolari, previa detrazione dell'ammontare delle spese di giustizia e di mantenimento in carcere, da devolversi all'erario.

Art. 116 Assistenza dei minori orfani a causa del delitto (ABROGATO dall'art. 39, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248).

L'assistenza a favore dei minori orfani a causa del delitto si attua attraverso interventi psico-pedagogici, rette di ricovero o sussidi. A tal fine, il consiglio di aiuto sociale può corrispondere contributi ad enti o persona che curano il mantenimento e la educazione dei minori .

Art. 117 Erogazione di fondi.

I fondi della cassa delle ammende sono erogati con delibere del consiglio di amministrazione ai consigli di aiuto sociale a titolo di contributo per i loro compiti istituzionali nei limiti degli stanziamenti fissati nello stato di previsione per l'anno finanziario di competenza. L'esecuzione di dette delibere è effettuata con mandati di pagamento emessi dal presidente del consiglio di amministrazione della cassa delle ammende e trasmessi alla Cassa depositi e prestiti, la quale cura l'accredito sui conti correnti postali dei consigli di aiuto sociale, tramite le competenti sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Dell'avvenuto accreditamento, la Cassa depositi e prestiti dà comunicazione alla cassa delle ammende per gli opportuni riscontri contabili (Così sostituito dall'art. 40, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248).

Art. 118 Bilancio.

Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo della cassa delle ammende sono approvati con decreti del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro (così sostituito dall'art. 41, d.P.R. 18 maggio 1989, n. 248).

3.2- la struttura e l'organizzazione della Cassa per le ammende:

La struttura e l'organizzazione della Cassa sono definite nella parte seconda del d.P.R.239 del 2000 , che agli artt. 121 e seguenti prevede ,quali organi della Cassa delle ammende⁶:

-
- ⁶ Il Presidente (art 122) è il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, o un suo delegato, e:
- a) presiede il consiglio di amministrazione ;
 - b) emana le disposizioni necessarie per l'esecuzione delle deliberazioni del consiglio di amministrazione e vigila sul loro esatto adempimento;
 - c) adotta i provvedimenti di urgenza, anche di competenza del consiglio di amministrazione, salvo ratifica alla prima riunione del consiglio stesso;
 - d) stipula i contratti necessari per l'attuazione delle deliberazioni del consiglio di amministrazione nei limiti degli stanziamenti di bilancio e nel rispetto delle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle comitarie in quanto direttamente applicabili;
 - e) ordina il pagamento delle spese nei limiti degli stanziamenti di bilancio ed in conformità alle delibere consiliari;
 - f) esercita i poteri di vigilanza sull'andamento amministrativo e contabile della Cassa;
 - g) presenta al consiglio di amministrazione il bilancio preventivo, il conto consuntivo e la situazione patrimoniale della Cassa.

Il Consiglio di amministrazione (art.123) è composto :

- a) dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, o un suo delegato, con funzioni di presidente;
 - b) dai direttori, o un loro delegato, dell'ufficio centrale del personale, dell'ufficio centrale detenuti e trattamento, dell'ufficio centrale beni e servizi e da un funzionario esperto in amministrazione e contabilità del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria;
 - c) da un dirigente designato dal ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.
- il consiglio di amministrazione è convocato dal presidente, in via ordinaria, ogni sei mesi e, in via straordinaria, ogni qualvolta se ne presenti la necessità o quando ne è fatta richiesta da almeno due consiglieri con l'indicazione degli argomenti da trattare;
- Il consiglio di amministrazione svolge le seguenti funzioni:
- a) entro il mese di novembre di ogni anno delibera il bilancio di previsione della Cassa. Delibera altresì, in corso di esercizio, le variazioni di bilancio che si rendono necessarie per l'attuazione delle finalità della Cassa;
 - b) delibera la erogazione dei fondi di cui all'articolo 129;
 - c) delibera in merito all'accettazione di oblazioni volontarie, donazioni, sovvenzioni, contributi ed altri proventi eventuali;
 - d) delibera l'acquisto, la vendita, l'affitto e la permuta di immobili nonché l'acquisto di beni mobili, beni mobili registrati e attrezzature necessari per il funzionamento della Cassa;
 - e) delibera le modalità di impiego, anche diverse dal deposito in conto corrente, delle disponibilità finanziarie depositate presso la Cassa depositi e prestiti;
 - f) delibera i prelevamenti da effettuarsi dal fondo di riserva, anche in corso di esercizio, per sopperire alle deficienze dei capitoli di bilancio, ovvero per fronteggiare spese nuove o impreviste;
 - g) delibera l'istituzione di organi, anche collegiali, per il controllo delle attività svolte dai soggetti nei cui confronti la Cassa ha erogato propri fondi, limitatamente alle modalità ed alla legittimità del loro effettivo impiego;
 - h) ratifica i provvedimenti di urgenza adottati dal presidente.

Il segretario (art 124) è nominato dal consiglio di amministrazione, su proposta del presidente, ed è scelto tra il personale dell'Amministrazione penitenziaria in possesso della specifica professionalità in considerazione delle sue attribuzioni.

- a) dirige l'ufficio segreteria e coordina i servizi in cui esso si articola;
- b) cura l'istruttoria degli affari che il presidente dovrà sottoporre al consiglio di *amministrazione* e predisporre gli elementi necessari per le deliberazioni;
- c) partecipa alle sedute del consiglio di amministrazione con facoltà di esprimere parere sulle questioni poste all'ordine del giorno;
- d) redige i verbali delle sedute del consiglio di amministrazione e ne cura la conservazione;
- e) esegue le direttive impartite dal presidente;
- f) cura la tenuta della contabilità della Cassa, dei libri e delle scritture contabili, nonché della corrispondenza, conservando gli atti ed i documenti;
- g) redige annualmente il bilancio di previsione, le relative variazioni, il conto consuntivo e tutti gli altri documenti contabili da sottoporre all'approvazione del consiglio di amministrazione;
- h) è consegnatario dei beni mobili ed immobili della Cassa;
- i) cura l'organizzazione e la gestione delle attività operative della Cassa e di esse risponde al presidente;
- j) coordina e controlla le gestioni contabili della Cassa nonché quelle inerenti l'impiego dei fondi erogati ai sensi dell'articolo 129. Per l'espletamento di tale ultima attività potrà avvalersi degli organi istituiti ai sensi dell'articolo 123, comma 3, lettera g);
- k) adempie a tutte le attività, amministrative e contabili, necessarie per la stipula dei contratti;

- il presidente;
- il consiglio di amministrazione;
- il segretario.

In particolare, il d.P.R. 230/2000 stabilisce che il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, o un suo delegato, assume le funzioni di presidente della Cassa delle ammende . Tra le altre funzioni e poteri (oltre alla rappresentanza legale , la vigilanza) il presidente presenta al consiglio di amministrazione il bilancio preventivo, il conto consuntivo e la situazione patrimoniale della Cassa.

Il consiglio di amministrazione delibera in ordine alle modalità di impiego delle risorse finanziarie principalmente rivolte all'erogazione dei fondi per le attività progettuali e può ,tra l'altro, disporre l'istituzione di organi (anche collegiali) per il controllo delle attività svolte dai beneficiari dei finanziamenti.

Il segretario, oltre a supportare l'attività del consiglio di amministrazione e curare la gestione amministrativa della Cassa, redige i documenti di bilancio e contabili e coordina e controlla le gestioni contabili della Cassa, la gestione delle attività operative e l'impiego dei fondi erogati.

Con deliberazioni del consiglio di amministrazione del settembre ed ottobre 2006 sono stati istituiti, rispettivamente, un Comitato di controllo⁷ ed un Comitato di valutazione.

Il primo svolge un'attività di controllo sui rendiconti di spesa che semestralmente sono presentati dai "delegati" (i titolari e responsabili pubblici e privati dell'attuazione dei progetti), il secondo svolge l'istruttoria propedeutica all'emanazione del provvedimento di finanziamento del progetto o del programma presentato.

Al fine di individuare ulteriori procedimenti idonei a consentire una più efficiente ed efficace azione dell'Ente, in data 17 maggio 2007 è stato istituito anche un "gruppo di lavoro" che individui ulteriori modalità di utilizzo dei finanziamenti e realizzi le procedure necessarie per la loro attuazione.

Si rileva, infine, che né nel d.P.R. 230/2000 né nel regolamento interno del 2004 è prevista la costituzione di un organismo di revisione contabile (Collegio dei revisori od equivalente monocratico) .

3.3 - Gli aspetti finanziari e contabili

3.3.1 - aspetti finanziari

La dotazione finanziaria della Cassa per le ammende è costituita dal conto depositi e dal conto patrimonio .

Nel conto relativo al patrimonio, vengono versate le somme devolute alla Cassa per disposizioni di legge o dell'Autorità giudiziaria, mentre al conto depositi affluiscono tutti i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale. Al conto patrimonio sono

l) provvede direttamente alla riscossione delle entrate della Cassa e al pagamento delle spese delegategli dal presidente;

⁷ previsto nel regolamento del 26 febbraio 2004

inoltre versate le somme immediatamente devolute alla Cassa stessa e quelle realizzate dai depositi, di cui è stato disposto l'incameramento.

Al conto del patrimonio affluiscono, infatti, le somme relative alla vendita dei corpi di reato non reclamati dagli aventi diritto (art. 264 c.p.p.), le somme versate a seguito di sanzioni disciplinari e pecuniarie disposte dall'Autorità giudiziaria (artt. 44, 48, 133, 147, 231, 616, 634 e 649 c.p.p.), ovvero le somme che il soggetto è condannato a pagare a seguito di dichiarazione di inammissibilità o di rigetto di una richiesta anche se non espressamente stabilito (art. 664 c.p.p.). Affluiscono, inoltre, quelle somme costituenti la condizione per la concessione della grazia presidenziale (art.681 c.p.p.) ed i proventi delle manifatture carcerarie (art.124 d.P.R. 230/2000).

Va segnalato che le entrate patrimoniali comprendono anche le somme derivanti dagli interessi sui depositi e su titoli (quarto comma art 125 del d.P.R. 230 /2000).

Tutte queste entrate vengono dunque definitivamente incamerate dalla Cassa, che può legittimamente utilizzarle per le proprie finalità istituzionali, principalmente costituite dal finanziamento delle attività e dei progetti di cui all'art 129 del d.P.R. 230 del 2000.

Al conto depositi vengono invece versate le somme (in contanti o in titoli di Stato o garantiti dallo Stato) che costituiscono cauzioni ordinate dall'Autorità Giudiziaria (art. 319 c.p.p.), per misure di prevenzione (art. 5 legge 423/56), per buona condotta (artt. 237 e 239 cp) e, infine, i fondi abbandonati dai dimessi dagli Istituti penitenziari (art. 84 del d.P.R. 431/76 così come modificato dal d.P.R. 230/2000).

Si tratta ,in questo caso di somme depositate con la verosimile prospettiva di essere restituite agli aventi diritto , il cui accumulo (stimato in oltre 15 milioni di euro al settembre 2006)⁸ in relazione anche alla misura delle restituzioni annue (non superiore al 50%) si presta ,unitamente alla circostanza della produzione di interessi, alla possibilità di ulteriori utilizzi alternativi.

I fondi patrimoniali e i depositi cauzionali della Cassa delle ammende sono, di regola, depositati in conto fruttifero presso la Cassa depositi e prestiti che disimpegna altresì il servizio di cassa dell'Ente⁹ .

Le diverse tipologie di entrate, che vengono acquisite sulla base della loro natura giuridica, al fondo patrimonio o al fondo depositi e si distinguono in entrate correnti ed entrate in conto capitale ¹⁰ .

Le entrate **correnti** sono costituite:

⁸ dai dati rilevabili dalla relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Cassa delle ammende dal 24 ottobre al 10 novembre dall'Ispettorato generali di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

⁹ Il consiglio di amministrazione può deliberare l'investimento dei fondi disponibili, o di parte di essi, ad esclusione di quelli derivanti dal bilancio dello Stato, in titoli di Stato o garantiti dallo Stato, ovvero in titoli di aziende di provata solidità idonei ad assicurare un tasso di interesse netto maggiore di quello riconosciuto dalla Cassa depositi e prestiti. (quarto comma art.125 d.P.R.230 /2000); Il servizio di cassa e quello di acquisto e vendita dei titoli di cui al comma 4, sono disimpegnati dalla Cassa depositi e prestiti. gli interessi vengono liquidati dalla Cassa depositi e prestiti che provvede al loro accredito sul conto corrente il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno. (quinto comma art .128 d.P.R. 230/2000).

¹⁰ Art. 128. d.P.R.230/2000;

- a) dalle rendite patrimoniali;
- b) dagli interessi sui depositi e su titoli;
- c) dai proventi o altre entrate espressamente devolute o assegnate dalla legge, o da altre fonti normative, direttamente alla Cassa;
- d) dai depositi costituiti presso la Cassa e ad essa devoluti per disposizione dell'autorità giudiziaria;
- e) dai proventi delle manifatture carcerarie riassegnate annualmente sul bilancio della Cassa;
- f) da eventuali oblazioni volontarie, donazioni, sovvenzioni, contributi di enti o privati;
- g) dalla vendita di beni mobili fuori uso;
- h) da entrate eventuali e diverse.

Le entrate **in conto capitale** sono costituite da:

- a) ricavi per vendite di beni immobili ed altri beni fruttiferi;
- b) rimborsi di titoli di proprietà;
- c) lasciti ed oblazioni in denaro con l'onere di investimento;
- d) finanziamenti per acquisizioni patrimoniali.

Va rilevato, in via incidentale, che l'acquisizione delle somme dovute alla Cassa ex art 126 del d.P.R. 230/2000 (che devono essere versate dai debitori ai concessionari della riscossione, i quali provvedono a riversare le somme riscosse alle tesorerie provinciali dello Stato, che, a loro volta, sono tenute ad accreditarle alla tesoreria centrale dello Stato¹¹ a favore della Cassa per le ammende), oltre che della farraginosità intrinseca del sistema e del fatto che provengono con elenchi cumulativi periodici che ne rendono incerta l'attribuzione al debitore originario,¹² risente anche di tutte le conseguenze negative – tra le quali anche la presenza di contenziosi – legate al sistema della riscossione delle entrate e delle spese di giustizia, sulle quali questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi anche in altre occasioni.¹³

Sul versante della spesa, le relative voci sono rinvenibili nella normativa citata (costituita dal d.P.R. 230/2000), che fa riferimento all'art 129 essenzialmente alle finalità di finanziamento dei progetti in favore dell'assistenza ai detenuti e alle loro famiglie, ma anche da altre norme collegate e dal codice di procedura penale.

Le voci di entrata e di spesa indicate nel decreto-tipo di approvazione del conto consuntivo riguardano, per le entrate, quelle correnti, distinte in conto patrimonio e conto depositi, e le entrate in conto capitale; per le spese, quelle correnti, distinte in conto patrimonio e conto depositi, e quelle in conto capitale; viene altresì indicata la consistenza dei depositi e del patrimonio nell'esercizio e fino all'attualità.

Sinteticamente, le voci di entrata e di spesa, possono così illustrarsi nel prospetto seguente, elaborato sulla scorta delle indicazioni fornite dall'Amministrazione:

¹¹ Sul conto corrente speciale intestato "Cassa depositi e prestiti- gestione principale"

¹² circostanze rilevate anche nella sede della verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Cassa delle ammende dal 24 ottobre al 10 novembre dall'Ispettorato generali di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

¹³ Sul punto vedasi la relazione allegata alla delibera n.19/2005/G del di questa Sezione Controllo sulla gestione concernente l'indagine su: "Incongruenze, ritardi e carenze nei recuperi delle spese di giustizia".

ENTRATEdi natura **PATRIMONIALE**

incameramento cauzioni per violazione di obblighi di:
a) libertà provvisoria art. 251-2° co. D.L. 271/89
b) buona condotta art. 239 c.p.
c) misure di prevenzione art. 5-4° co. L. 423/56
incameramento somme per vendita corpi di reato art. 264 c.p.
incameramento somme per grazie Pres. Rep. art 681 c.p.p.
incameramento somme per sanzioni disciplinari e processuali art. 664 c.p.p.
incameramento somme quote proventi contravvenzionali in materia di monopolio e dogana (secondo le leggi speciali in materia)
incameramento somme interessi su c/c Cassa depositi e prestiti L. 547/32
incameramento quota proventi manifatture carcerarie art. 74 l.354/75
sanzioni in caso di inammissibilità o di rigetto della dichiarazione di ricasazione art. 44 c.p.p.
Rigetto o dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte di Cassazione a seguito di richieste di rimessione nel processo art. 48 c.p.p.
Accompagnamento coattivo di persone diverse dall'imputato art. 133 c.p.p.
Condanna di interprete sostituito art. 147 c.p.p.
Condanna di perito sostituito art. 231 c.p.p.
rigetto ricorso per cassazione art. 616 c.p.p.
Dichiarazione di inammissibilità della richiesta di revisione art. 634 c.p.p.
Condanna al direttore di un giornale e dell'editore per mancata pubblicazione di una sentenza disposta dalla autorità giudiziaria art. 694 c.p.p.
Proventi delle manifatture carcerarie art. 126- IV comma e art. 128 II comma lett. E) d.P.R.. 30.06.2000 n. 230
Oblazioni volontarie, donazioni, sovvenzioni, contributi di enti o privati art. 128, II comma lett. F), d.P.R. 30.06.2000 n. 230
Vendita di beni mobili fuori uso art. 128, II comma lett. G), d.P.R. 30.06.2000 n. 230
Entrate eventuali e diverse art. 128, II comma lett. H), d.P.R. 30.06.2000 n. 230
Ricavi per vendita di beni immobili ed altri beni fruttiferi art. 128, comma III lett. A), d.P.R. 30.06.2000 n. 230
Rimborsi titoli di proprietà art. 128, comma III lett. B), d.P.R. 30.06.2000 n. 230
Lasciti ed obblazioni in denaro con l'onere di investimento art. 128, comma III lett. C), d.P.R. 30.06.2000 n. 230
Finanziamenti per acquisizioni patrimoniali art. 128, comma III lett. D), d.P.R. 30.06.2000 n. 230

ENTRATEcon natura di **DEPOSITI**

Cauzioni per:
a) libertà provvisoria art. 282 vecchio c.p.p.
b) buona condotta art. 237 e 239 c.p.p.
c) dissequestro corpi di reato art. 262 c.p.p.
d) misure di prevenzione art. 5 -IV comma legge 423/56
e) fondi abbandonati dei dimessi dagli istituti penitenziari art 84 d.P.R. 431/76 e succ. modif.
f) offerta di cauzione art.319 c.p.p.

SPESEdi natura **PATRIMONIALE**

Spese per pubblicazione sentenze revisione processi art. 642 c.p.p.
Erogazione contributi a favore dei centri di assistenza sociale - art. 74 L 354/75 e artt. 106,117 d.P.R. 431/76
Spese per :
-il funzionamento di progetti che utilizzano i fondi strutturali europei
-il finanziamento di :
-programmi previsti dalle normative comunitarie, nazionali e regionali
-programmi per il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati
-programmi di assistenza economica alle famiglie dei detenuti e degli internati
-programmi per il reinserimento sociale dei soggetti nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione
(art. 129, commi II e III, d.P.R.30.06.2000 n.230)
Spese amministrative varie

SPESEcon natura di **DEPOSITI**

Restituzione depositi cauzionali art .237 e segg. c.p.p.
Restituzione fondi abbandonati dei dimessi dagli istituti penitenziari art.84 d.P.R. 431/76 e succ. modifiche.

3.3.2 - aspetti contabili

La Cassa delle ammende è dotata di un proprio bilancio e ad essa è affidata la relativa gestione, mentre al Ministero di giustizia compete l'approvazione¹⁴.

Il bilancio della Cassa viene allegato allo stato di previsione ed al rendiconto del Ministero.

Va tuttavia rilevato, come risulta dalle relazioni sul rendiconto generale dello Stato di questa Corte, che i capitoli di bilancio del Ministero di giustizia riguardanti la Cassa non sono presenti negli stati di previsione degli esercizi finanziari dal 2000 al 2002, mentre riappaiono nel 2003, il che, a tacer d'altro, comporta difficoltà di reperimento dei dati relativi alle previsioni di entrata e agli stanziamenti per la spesa.

Va sottolineato che attraverso il Sistema informativo Ragioneria generale - Corte dei conti sono reperibili solo le previsioni di entrata e di spesa dal 2004 al 2006: pertanto non è possibile conoscere attraverso tale fonte alcun dato riguardo agli effettivi introiti e alle erogazioni disposte.

Circa la mancata presenza dei capitoli di bilancio negli esercizi finanziari dal 2000 al 2002, una spiegazione è rinvenibile nel fatto che fino a tale data - in base agli artt. 122 e 123 del D.P.R. 230/00 - per il conto consuntivo (¹⁵) non era prevista una specifica deliberazione da parte del Consiglio di amministrazione della Cassa: tale conto, infatti, non solo veniva redatto direttamente dall'Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero della Giustizia il quale, sempre direttamente, provvedeva alle prescritte allegazioni, ma manteneva, comunque, connotati di scarsa rispondenza e confrontabilità con i dati previsionali del bilancio preventivo (mancando, ad esempio i dati sulla consistenza del fondo depositi). Tale modo di operare - come riferisce l'Amministrazione - comportava che il Consiglio di amministrazione veniva messo a conoscenza dei risultati contabili dell'esercizio di riferimento solo a posteriori e senza alcune possibilità di intervento.

Va chiarito, inoltre, che per questo ente si è in presenza del fenomeno delle cosiddette "entrate riassegnabili", con le relative criticità più volte segnalate da questa Corte¹⁶, in ordine soprattutto alla presenza a preventivo di previsioni di entrata e spesa

¹⁴ art 126 d.P.R. 230/2000: " Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo della Cassa delle ammende sono approvati con decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

¹⁵ Come segnalato anche nella relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Cassa delle ammende dal 24 ottobre al 10 novembre dall'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁶ Si rinvia alle delibere di questa Corte dei conti n.3/2002/G, n.4/2004/G, n.7/2008/G e n.8/2008/G. Nello stato di previsione del bilancio del Ministero di Giustizia, nell'ambito delle "spese di giustizia" vi sono, dei dati testuali che mettono in relazione alcuni capitoli di entrata con altri di spesa. Per quanto concerne la possibilità di un monitoraggio delle entrate riassegnabili, l'Ufficio centrale di bilancio del Ministero della

per importi riportati a titolo di mera indicazione per memoria, in assenza di una reale attività di programmazione preventiva della spesa.

Le entrate che provengono dai capitoli di bilancio del Ministero della giustizia vengono successivamente versate alla Cassa delle ammende e incorporate nel proprio bilancio .

Ad esempio, i proventi delle manifatture carcerarie sono introitati (dall' esercizio finanziario 2003 ¹⁷) nel capitolo **2413** , articolo 5, del bilancio del Ministero della Giustizia per essere poi riassegnati al capitolo di spesa **1774** in conto capitale e successivamente versati al bilancio della Cassa per le ammende, all'articolo 122 dell'entrata, nella misura prevista dalle disposizioni legislative.¹⁸

Il bilancio contenente lo stato di previsione dell'entrata e della spesa ,¹⁹ è presentato dal Presidente al Consiglio di amministrazione che provvede a deliberarlo. Allo stesso Consiglio compete di apportare ,in corso d'esercizio, le variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per l'attuazione delle finalità della Cassa.

Il primo bilancio deliberato secondo il nuovo schema è del 27 aprile 2001 ed è stato approvato con d.m. del 9 agosto 2001, mentre solo a partire dalla deliberazione del bilancio di previsione per il 2007 (avvenuta il 17 luglio 2007 ed approvazione con d.m. del 18 settembre 2007) l'attività di finanziamento dei progetti trova la sua compiuta espressione attraverso la categoria di spesa degli "interventi istituzionali"²⁰.

Giustizia a suo tempo fece rinvio alla competenza delle coesistenti Amministrazioni Giudiziaria e Penitenziaria, segnalando che i capitoli di spesa sui quali vengono riassegnate le entrate sono acclusi all'elenco n. 3 del bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze che viene approvato assieme alla legge di bilancio. (La dizione dell'allegato è "Capitoli per i quali è concessa al Ministero del Tesoro la facoltà di cui all'art. 12 , secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468", e viene aggiunto allo stato di previsione del Ministero del Tesoro , come previsto dal comma 3 dello stesso art. 12). Tale elenco, tuttavia, pur riferendosi ad entrate riassegnabili, ricomprende soltanto le somme riscosse per conto di terzi e si limita ad individuare i capitoli di spesa alimentati e non i corrispondenti capitoli dell'entrata.

¹⁷ (In particolare per gli esercizi 2002 e 2003, risulta modificata l'articolazione del cap. **2413**, concernente le "Somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, al Ministero della Giustizia" con l'introduzione del nuovo articolo 5 cui vengono imputati i "Proventi derivanti dalle manifatture carcerarie da destinare alla Cassa delle Ammende").

^{18a} "I proventi delle manifatture carcerarie, introitati in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, vengono riassegnati, con le modalità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1999, n. 469, all'apposita unità previsionale di base del Ministero della giustizia e successivamente versate al bilancio della Cassa delle ammende nella misura prevista dalle disposizioni legislative " (quarto comma art 126 d.P.R. 230/2000). Le entrate del bilancio dello Stato da corrispondere alla Cassa sono quelle del capitolo 2413, il cui articolo 5 è denominato "Proventi derivanti dalle manifatture carcerarie da destinare alla Cassa delle ammende". L'erogazione avviene attraverso il capitolo di spesa 1774 "Somme da assegnare alla Cassa delle ammende derivanti dalle manifatture carcerarie", e confluisce nel capitolo 122 "Proventi di riassegnazione dal bilancio dello Stato per manifatture carcerarie" della Cassa.

¹⁹ modificato con decreto ministeriale (giustizia) dell'8 aprile 2001.

²⁰ **Per l'entrata** ,risultano in essere nel 2006 i seguenti 21 capitoli:

101 "Depositi provvisori"

102 "Prelevamento dagli avanzi dei precedenti esercizi per colmare il presunto disavanzo della gestione del patrimonio"

103 "Prelevamento dagli avanzi dei precedenti esercizi per colmare il presunto disavanzo della gestione dei depositi"

108 "Interessi sulle somme in deposito di conto corrente presso la Cassa depositi e prestiti e sui capitali investiti"

109 "Rendite patrimoniali"

115 "Entrate eventuali e diverse"

116 "Contributi di enti o privati"

120 "Ricavi dalla vendita di corpi di reato"

Va inoltre rilevato²¹ che per il conto consuntivo non era prevista ,in base agli art.122 e 123 del d.P.R. 230/2000 una specifica deliberazione da parte del Consiglio di amministrazione della Cassa, che tale conto veniva per prassi predisposto dall'Ufficio centrale di bilancio del Ministero di giustizia e che manteneva, comunque, connotati di scarsa rispondenza e confrontabilità con i dati previsionali del bilancio preventivo (mancando, ad esempio i dati sulla consistenza del fondo depositi).

Solo a decorrere dall'esercizio 2003 si è deciso di superare tale situazione sottoponendo l'approvazione del conto consuntivo anche al Consiglio d'amministrazione, anche se permangono talune lacune informative ed incongruenze legate anche alla tempistica di approvazione del bilancio preventivo (da deliberarsi ex comma terzo lett.a) dell' art.123 del d.P.R. 230/2000 entro novembre, mentre l'art.4 della legge 547 del

121 "Ricavi dalla vendita di beni mobili fuori uso"
122 "Proventi di riassegnazione dal bilancio dello Stato per manifatture carcerarie"
123 "Multe per rigetto di ricorsi in Cassazione"
124 "Versamenti per grazia"
125 "Sanzioni pecuniarie disciplinari diverse"
126 "Oblazioni volontarie, donazioni, sovvenzioni"
127 "Incameramento cauzioni o altre somme di deposito"
500 "Ricavi per vendita di beni immobili ed altri beni infruttiferi"
501 "Rimborsi di titoli di proprietà"
502 "Lasciti ed oblazioni in denaro con l'onere di investimento"
503 "Finanziamento per acquisizioni patrimoniali"
510 "Avanzi patrimoniali"
511 "Avanzi in conto depositi".

Per la spesa, (riferendosi anche in questo caso all'esercizio 2006) risultano in essere i seguenti 30 capitoli:

101 "Imposte e tasse"
102 "Spese di ufficio e di amministrazione"
103 "Spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni"
104 "Spese legali, consulenze, ecc."
105 "Spese di rappresentanza"
106 "Spese per la pubblicazione di sentenze"
107 "Manutenzione ordinaria, riparazioni ed adattamenti dei mobili e degli immobili in uso gratuito, locazione e in concessione"
108 "Ricostruzione, ripristino trasformazione degli immobili in uso gratuito, in locazione e in concessione"
109 "Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto"
110 "Canoni ed oneri accessori per locazioni"
111 "Spese per l'assicurazione dei beni mobili ed immobili"
120 "Spese per il finanziamento di progetti che utilizzano i fondi strutturali europei"
121 "Spese per il finanziamento di progetti previsti dalle normative comunitarie, nazionali e regionali"
122 "Spese per il finanziamento di programmi di assistenza economica alle famiglie dei detenuti e degli internati"
123 "Spese per il finanziamento di programmi per il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati"
124 "Spese per il finanziamento di programmi per il reinserimento sociale di soggetti nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione"
125 "Spese varie non classificabili"
130 "Restituzione di entrate non imputabili"
131 "Restituzione depositi"
135 "Fondo di riserva per spese impreviste"
500 "Acquisto di titoli"
501 "Pagamento debiti e ratei mutui passivi"
510 "Acquisto di terreni, immobili e beni a uso durevole"
511 "Ricostruzione, ripristino, trasformazione degli immobili di proprietà"
515 "Acquisto automezzi ed altri mezzi di trasporto"
516 "Acquisto macchinari ed attrezzature diverse"
520 "Acquisto arredi e macchine"
525 "Acquisto attrezzature informatiche"
530 "Avanzi patrimoniali dei precedenti esercizi da reimpiegare"
531 "Avanzi in conto depositi dei precedenti esercizi".

²¹ Come segnalato anche nella relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Cassa delle ammende dal 24 ottobre al 10 novembre dall'Ispettorato generali di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

1932 ne prevede l'allegazione allo stato di previsione del Ministero di giustizia ; nonché ai tempi di approvazione del consuntivo della Cassa, rispetto a quelli del rendiconto generale dello Stato: (quest'ultimo, come è noto, viene sottoposto a parificazione entro giugno) .

Il quadro dettagliato dei consuntivi dal 2003 al 2006 è il seguente:

CASSA DELLE AMMENDE				
CONSUNTIVO €	2003	2004	2005	2006
entrate correnti c/patrimonio	11.879.491,88	12.006.098,82	12.820.490,04	11.352.987,14
entrate correnti c/depositi	848.259,14	847.559,45	1.518.867,25	813.284,91
entrate c/capitale	-71.085,41	-108.790,92	-29.434,44	-15.957,51
totale entrate	12.656.665,61	12.744.867,35	14.309.922,85	12.150.314,54
spese correnti c/patrimonio	3.065,03	5.712,19	1.860.056,43	3.263.200,98
spese correnti c/depositi	288.304,40	249.863,96	133.514,04	244.848,87
spese c/capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
totale spese	291.369,43	255.576,15	1.993.570,47	3.508.049,85
saldo esercizio	12.365.296,18	12.489.291,20	12.316.352,38	8.642.264,69
consistenza c/patrimonio	80.416.760,73	92.308.356,44	103.239.355,61	111.313.184,26
consistenza c/depositi	13.700.048,47	14.297.743,96	15.683.097,17	16.251.533,21
consistenza complessiva	94.116.809,20	106.606.100,40	118.922.452,78	127.564.717,47

(fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Giustizia)

Il totale delle entrate e delle spese consuntivate fa apparire eccessive le somme indicate a preventivo in ciascun esercizio, nonché una scarsa capacità di spesa: d'altra parte la consistenza complessiva dei fondi a disposizione della Cassa, in continuo aumento, sembra confermare questa ipotesi.

Riguardo agli importi presenti nei singoli capitoli, data la estrema sinteticità dei prospetti forniti, non si dispone di informazioni dettagliate sulla gestione delle attività di natura economica, in particolare per ciò che concerne il lato della spesa, dove sono contemplati l'utilizzo di fondi strutturali europei nonché finanziamenti sulla base di normative comunitarie, nazionali e regionali e sulla base di programmi e progetti per detenuti ed internati. I maggiori stanziamenti si riscontrano, invece, per attività di "acquisto di titoli" (capitolo 500), dove si rileva la costante previsione di 59 milioni di euro, a partire dal 2004.

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, i bilanci preventivi²² e consuntivi, di cassa, approvati con i decreti del Ministero della Giustizia, per gli esercizi 2003-2006 sono, comunque, sinteticamente così raffrontabili:

²² Rispetto a questi prospetti della gestione di cassa, (nelle relazioni fornite dall'Amministrazione è dichiarato che "le previsioni vengono redatte secondo lo schema del bilancio di sola cassa") nel Sistema Informativo RGS /C.d.c. sono presenti anche le previsioni per la competenza. Nel predetto Sistema, comunque, non sono presenti i dati sui pagamenti. È possibile, però, notare la singolare parità tra gli ammontari, a parte l'esercizio 2005 nel quale risulta la curiosa mancanza di previsioni di competenza sia per l'entrata che per la spesa.

CASSA DELLE AMMENDE PREVISIONI DI ENTRATA PER ESERCIZIO		
esercizio	prev. def. comp.	prev. def. cassa

CASSA DELLE AMMENDE PREVISIONI DI SPESA PER ESERCIZIO		
esercizio	prev. def. comp.	prev. def. cassa

BILANCI PREVENTIVI (DI CASSA) €		
esercizio	entrata	spesa
2003	90.700.000	90.700.000
2004	103.700.000	103.700.000
2005	118.000.000	118.000.000
2006	133.000.000	133.000.000

BILANCI CONSUNTIVI (DI CASSA) €		
esercizio	entrata	spesa
2003	12.656.666	291.369
2004	12.744.867	255.576
2005	14.309.923	1.993.570
2006	12.150.315	3.508.050

Applicando a tali dati alcuni indicatori semplici, (esplicitati nella tabella che segue), quali il rapporto, rispettivamente, fra le entrate (o le spese) consuntivate e quelle preventivate, nonché il rapporto (l'incidenza percentuale) tra la spesa e l'entrata, nell'ambito del bilancio consuntivo, possono trarsi alcune considerazioni critiche.

INDICATORI			
esercizio	e.c./e.p.	s.c./s.p.	s.c./e.c.
2003	13,95%	0,32%	2,30%
2004	12,29%	0,25%	2,01%
2005	12,13%	1,69%	13,93%
2006	9,14%	2,64%	28,87%

Legenda
e.c./e.p. = entrata consuntivo / entrata preventivo
s.c./s.p. = spesa consuntivo / spesa preventivo
s.c./e.c. = spesa consuntivo / entrata consuntivo

In particolare, gli indicatori e.c./e.p. e s.c./s.p. forniscono una rappresentazione non certo soddisfacente della gestione di cassa : infatti le somme preventivate si sono dimostrate largamente superiori alle risultanze di consuntivo sia per le entrate che per le spese, anche se ciò sembrerebbe in parte giustificabile dai criteri di sola cassa adottati per la formulazione delle previsioni.²³ ponendo interrogativi sui criteri adottati per la formulazione delle previsioni, solo in parte attribuibili alla natura variabile delle entrate.

Si evidenzia come le entrate a consuntivo rappresentino poco più di un decimo di quelle previste, mentre la spesa consuntivata ha raggiunto il massimo del 2,64% di

2004	103.700.000,00	103.700.000,00	2004	103.700.000,00	103.700.000,00
2005	0,00	118.000.000,00	2005	0,00	118.000.000,00
2006	133.000.000,00	133.000.000,00	2006	133.000.000,00	133.000.000,00
totale	236.700.000,00	354.700.000,00	totale	236.700.000,00	354.700.000,00

(fonte: Sistema Informativo Rgs - Corte dei conti)

(fonte: Sistema Informativo Rgs - Corte dei conti)

²³ Il bilancio di previsione della Cassa delle Ammende è infatti un bilancio di sola cassa e non anche di competenza, per cui in esso deve essere necessariamente riportato l'intero "avanzo di gestione" riferito agli esercizi precedenti che va aggiunto alle nuove previsioni di entrata e di spesa concernente il futuro esercizio finanziario preso a riferimento.

quella prevista e, sia pure in crescita rispetto a poco più del 2% del 2003-2004 ed al 14% del 2005, nel 2006 rappresenta meno del 30% delle entrate consuntivate.

Anche con riguardo all'utilizzo dell'indicatore che pone a raffronto, a consuntivo, le spese con le entrate la situazione appare, dunque, negativa, sebbene in miglioramento, ponendo comunque in evidenza il dato fondamentale della presenza di un rilevante avanzo di gestione.

Quello che appare di tutta evidenza è che la consistenza a fine esercizio su entrambi i conti (conto patrimonio e conto depositi) della Cassa per le ammende è assai rilevante²⁴ ed è andata via via incrementandosi nell'ultimo triennio, andando a costituire la voce d'entrata maggiore denominata "Fondo di riserva", che più propriamente costituisce un vero e proprio "avanzo di amministrazione" (o di gestione) corrispondente alle somme a disposizione non impiegate per il perseguimento dei fini istituzionali.

L'indisponibilità nel sistema di rilevazione contabile RGS-CdC di dati sui singoli capitoli di entrata e di spesa a consuntivo e l'assenza di informazioni sulla gestione di competenza - come già rilevato in precedenza - non consentono di individuare nel dettaglio le ulteriori criticità all'origine del quadro contabile, mentre per quanto riguarda le considerazioni sulla gestione delle attività si fa rinvio alla parte che tratta la realizzazione dei progetti e degli interventi affidati al finanziamento della Cassa.

Si rileva, inoltre che riguardo all'entrata, non si rinvencono capitoli circa l'utilizzo di fondi comunitari. Nelle relazioni pervenute è precisato che "il comma 2 dell'art. 129 del dpr 230/2000 consente di utilizzare la Cassa delle Ammende come soggetto cofinanziatore dei fondi strutturali europei" al fine di "formazione, orientamento, creazione di imprese, inserimento lavorativo ecc.". ²⁵ Ciò deriva dal fatto che la Cassa delle Ammende, ponendosi come soggetto cofinanziatore di progetti presentati da soggetti pubblici o privati, non percepisce direttamente ed a proprio favore detti fondi europei bensì essa, in caso di un loro utilizzo, andrebbe ad aggiungersi con propri finanziamenti a quelli elargiti dalle Istituzioni Comunitarie.

Una proposta di modifica²⁶ dell'art .4 della legge 9 maggio 1932 n. 547 è stata rivolta dall'Amministrazione al Sottosegretario di Stato e al Capo di Gabinetto del

²⁴ A fine settembre 2006 veniva quantificata dalla Ragioneria generale dello Stato in euro 109.303.474,83 ed euro 15.966.852,12 rispettivamente per il conto patrimonio e per il conto depositi.

²⁵ Si segnalano due capitoli che sembrerebbero impiegare fondi europei:

cap. 120 "Spese per il funzionamento di progetti che utilizzano i fondi strutturali europei";

cap. 121 "Spese per il finanziamento di progetti previsti dalle normative comunitarie, nazionali e regionali".

²⁶ formulata come segue: Art. 4

1. Presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è istituita la Cassa delle ammende, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico.

2. Organi della Cassa sono : il Presidente, il Consiglio di amministrazione il Segretario ed il **Collegio dei revisori dei conti**.

3. Nel regolamento di esecuzione all'ordinamento penitenziario, oltre alle finalità perseguite dalla cassa, sono state stabilite le norme disciplinanti la composizione degli organi e le modalità del loro funzionamento, nonché quelle di amministrazione e contabilità.

4. Nell'espletamento delle sue funzioni la Cassa delle ammende può utilizzare personale, locali, attrezzature e mezzi dell'amministrazione penitenziaria.

Ministero della Giustizia in data 6/9/2007 (anche se la prima proposta di modifica è stata rivolta all'allora Ufficio Centrale Studi, Ricerche e Legislazione del D.A.P. in data 27/7/2001) – in sede di segnalazione di variazioni normative nell'ambito del disegno di legge finanziaria ed è tuttora (gennaio 2008) in attesa di qualsivoglia esito.

Pur non potendosi valutare se tale proposta fosse da considerarsi pienamente soddisfacente, va tuttavia sottolineato positivamente che essa prevedeva l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti.

Risulta, altresì, che sia stata presentata (al D.A.P.) la proposta di emendamento relativa al disegno di legge Finanziaria 2008, per la modifica del regolamento amministrativo contabile della Cassa delle Ammende²⁷, rimasta tuttavia senza esito positivo.

3.4 - Le finalità della Cassa per le ammende

L'art 129 del d.P.R. 230 /2000 prevede che la Cassa delle ammende utilizzi i fondi patrimoniali per finanziare *"programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie di detenuti ed internati, nonché di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale di detenuti ed internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione"* nonché per finanziare *"prioritariamente progetti dell'amministrazione penitenziaria che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, da quella nazionale e da quella regionale."*²⁸

5. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo sono redatti in termini di sola cassa, secondo i principi contenuti nella legge 3 aprile 1997 n. 94, ed approvati dal Ministro della giustizia di concerto con quello dell'economia e finanze.

6. Il servizio di tesoreria può essere affidato alla cassa depositi e prestiti, ovvero ad uno o più istituti di credito di provata solidità in base ad apposita convenzione deliberata dal consiglio di amministrazione.

²⁷ La proposta di modifica del regolamento amministrativo – contabile della Cassa delle ammende è la seguente:

1. La Cassa delle ammende di cui all'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547 ed agli articoli 121 e seguenti del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, è amministrata sulla base del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici non economici di cui al D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97.

2. Con decreti del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono disciplinate la nomina e la composizione del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti della Cassa delle ammende nonché il sistema dei controlli interni, conformemente alle disposizioni contenute al Capo I del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

3. I compensi per i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti sono determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

4. La Cassa delle ammende, per lo svolgimento delle proprie attività ed interventi può avvalersi di personale della Amministrazione penitenziaria.

5. Gli interventi di cui all'articolo 129 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 possono essere destinati al reinserimento sociale dei condannati anche successivamente alla esecuzione della pena.

6. Sono abrogati i commi 1 e 4 dell'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547

²⁸ Il testo completo dell'art 129 è il seguente:(Finalità ed interventi)

1. La Cassa delle ammende, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, provvede ad attuare le finalità di cui ai commi 2 e 3 con gli interventi diretti e indiretti previsti nel presente articolo.

Attraverso la gestione del Fondo Patrimonio la Cassa dovrebbe svolgere anche la finalità di sostenere, con specifici finanziamenti, l'attività svolta dai Consigli di Aiuto Sociale di cui agli artt. 74 e segg. della legge 26 luglio 1975, n. 354 in materia di ordinamento penitenziario e misure privative e limitative della libertà.²⁹

2. I fondi patrimoniali della Cassa sono erogati, previa delibera del consiglio di amministrazione, per finanziare prioritariamente progetti dell'amministrazione penitenziaria che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, da quella nazionale e da quella regionale.

3. I fondi patrimoniali della Cassa sono altresì erogati, previa delibera del consiglio di amministrazione, per il finanziamento di programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie di detenuti ed internati, nonché di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale di detenuti ed internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

4. I programmi di cui al comma 3, previa indicazione della persona responsabile della loro attuazione, possono essere presentati da enti pubblici, da enti privati, fondazioni o altri organismi impegnati in attività di volontariato e di solidarietà sociale, dagli istituti penitenziari e dai centri di servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria.

5. I programmi di cui al comma 3, esclusi quelli presentati dagli istituti penitenziari e dai centri di servizio sociale, sono accompagnati da una relazione illustrativa del soggetto richiedente, nonché da un parere dell'assessorato alla sicurezza sociale della provincia territorialmente competente per il luogo in cui il programma deve essere attuato.

6. I programmi di cui al comma 3 sono finanziati con riferimento a stati di avanzamento semestrali, previa valutazione favorevole, per ogni stato di avanzamento, dei soggetti competenti a rilasciare i pareri di cui al comma 4 e del consiglio di amministrazione della Cassa.

7. Le spese inerenti al finanziamento dei programmi di cui ai commi 2 e 3 ed ogni altra spesa di competenza della Cassa delle ammende, ivi comprese le somme detratte dai depositi cauzionali per spese di giustizia e di mantenimento in carcere dovute dal depositante all'erario, sono effettuate con mandati di pagamento emessi dal presidente della Cassa stessa e trasmessi alla Cassa depositi e prestiti che ne cura l'accreditamento ai responsabili dei programmi di cui al comma 4, ovvero agli aventi diritto.

8. Dell'avvenuto accreditamento delle somme di cui al comma 7 la Cassa depositi e prestiti dà comunicazione alla Cassa delle ammende.

²⁹ l'art.74 della legge n.354 del '75 così dispone: " Nel capoluogo di ciascun circondario è costituito un consiglio di aiuto sociale, presieduto dal presidente del tribunale o da un magistrato da lui delegato, e composto dal presidente del tribunale dei minorenni o da un altro magistrato da lui designato, da un magistrato di sorveglianza, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un funzionario dell'amministrazione civile dell'interno designato dal prefetto, dal sindaco o da un suo delegato, dal medico provinciale, dal dirigente dell'ufficio provinciale del lavoro, da un delegato dell'ordinario diocesano, dai direttori degli istituti penitenziari del circondario. Ne fanno parte, inoltre, sei componenti nominati dal presidente del tribunale fra i designati da enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale. Il consiglio di aiuto sociale ha personalità giuridica, è sottoposto alla vigilanza del ministero di grazia e giustizia e può avvalersi del patrocinio della avvocatura dello stato. I componenti del consiglio di aiuto sociale prestano la loro opera gratuitamente. L'art.75: (Attività del consiglio di aiuto sociale per l'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria) Il consiglio di aiuto sociale svolge le seguenti attività: 1) cura che siano fatte frequenti visite ai liberandi, al fine di favorire, con opportuni consigli e aiuti, il loro reinserimento nella vita sociale; 2) cura che siano raccolte tutte le notizie occorrenti per accertare i reali bisogni dei liberandi e studia il modo di provvedervi, secondo le loro attitudini e le condizioni familiari; 3) assume notizie sulle possibilità di collocamento al lavoro nel circondario e svolge, anche a mezzo del comitato di cui all'articolo 77, opera diretta ad assicurare una occupazione ai liberati che abbiano o stabiliscano residenza nel circondario stesso; 4) organizza, anche con il concorso di enti o di privati, corsi di addestramento e attività lavorative per i liberati che hanno bisogno di integrare la loro preparazione professionale e che non possono immediatamente trovare lavoro; promuove altresì la frequenza dei liberati ai normali corsi di addestramento e di avviamento professionale predisposti dalle regioni; 5) cura il mantenimento delle relazioni dei detenuti e degli internati con le loro famiglie; 6) segnala alle autorità e agli enti competenti i bisogni delle famiglie dei detenuti e degli internati, che rendono necessari speciali interventi; 7) concede sussidi in denaro o in natura; 8) collabora con i competenti organi per il coordinamento dell'attività assistenziale degli enti e delle associazioni pubbliche e private nonché delle persone che svolgono opera di assistenza e beneficenza diretta ad assicurare il più efficace e appropriato intervento in favore dei liberati e dei familiari dei detenuti e degli internati. L'art. 76 :(Attività del consiglio di aiuto sociale per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto)Il consiglio di aiuto sociale presta soccorso, con la concessione di sussidi in natura o in denaro, alle vittime del delitto e provvede alla assistenza in favore dei minorenni orfani a causa del delitto. L'art. 77 :(Comitato per l'occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale)Al fine di favorire l'avviamento al lavoro dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena, presso ogni consiglio di aiuto sociale, ovvero presso l'ente di cui al quarto comma dell'articolo 74, è istituito il comitato per l'occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale.Di tale comitato, presieduto dal presidente del consiglio di aiuto sociale o da un magistrato da lui delegato, fanno parte quattro rappresentanti rispettivamente dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato locale, designati dal presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei prestatori d'opera, designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, un rappresentante dei coltivatori diretti, il direttore dell'ufficio

Circa lo stato attuale di quest'ultima attività , la Cassa ha tuttavia reso noto ³⁰che non sono state sostenute spese per sostenere le attività svolte attraverso i Consigli di aiuto sociale a causa dell'assenza di richieste di finanziamento da parte degli stessi, e che le attività che riguardano i Consigli suindicati sono comunque perseguite attraverso la presentazione di progetti da parte di enti pubblici e privati ai sensi dell'art.129 del d.P.R.230/2000 .

Si rileva, tuttavia, che tali organismi - che sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Giustizia - non sono stati aboliti da alcuna norma succedutasi alla legge istitutiva, ma di fatto sono stati notevolmente depotenziati dal trasferimento di parte delle relative competenze alle strutture sociali territoriali di Regioni e Comuni con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ³¹.

Tra le altre attività tuttora espletate dalla Cassa, non abrogate dalla novella del 2000, rientrano le spese di stampa ed affissione, presso il Comune, delle sentenze di annullamento senza rinvio pronunciate dalla Corte di Cassazione e di quelle di assoluzione pronunciate nel giudizio di rinvio disposto dalla Suprema Corte. Con i fondi medesimi provvede, altresì e previa richiesta dell'interessato, alle spese di pubblicazione, su un

provinciale del lavoro e della massima occupazione, un impiegato della carriera direttiva della amministrazione penitenziaria e un assistente sociale del centro di servizio sociale di cui all'articolo 72. I componenti del comitato sono nominati dal presidente del consiglio di aiuto sociale. Il comitato delibera con la presenza di almeno cinque componenti.

³⁰ Cfr nota prot.546629/CA/L del 9.1.08 della Cassa delle ammende diretta a questa Corte

³¹ Secondo l'art.22 del d.P.R. 616 del 24/7/ 1977 „Le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica" concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, odi gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale. Ed in particolare l'art 23 del d.P.R. 616 del 24.7.1977 così dispone :“Sono comprese nelle funzioni amministrative di cui all'articolo precedente le attività relative:

a) all'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto;

b) all'assistenza post-penitenziaria;

c) agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile; Con le circolari n. 524740/11.4.C. del 28.11.77 e n. 2481/4934 del 12.12.77 il Ministero (allora denominato di grazia e giustizia) inviò agli uffici giudiziari le disposizioni circa la cessazione delle attività o la prosecuzione (delle attività non trasferite) ove si legge che *"...per quanto concerne i Consigli... essi cesseranno dal 31 dicembre 1977, l'assistenza post-penitenziaria, l'assistenza soltanto economica alle famiglie dei detenuti nonché l'assistenza ed il soccorso alle vittime del delitto. Proseguiranno, invece, le attività non trasferite di cui agli artt. 74 e 75 della legge n. 354/75, e segnaleranno i soggetti bisognosi delle forme di assistenza trasferite alle Regioni e ai Comuni competenti per il territorio, ai quali vorranno altresì fornire ogni altra necessaria collaborazione ai sensi dell'art. 75 della legge citata. In tal senso si orienteranno anche i Comitati per l'occupazione degli assistiti, che non potranno più svolgere interventi assistenziali diretti."(...)* "le voci dei capitoli di bilancio, relative all'erogazione di spese per aiuti economici, ricoveri e gestione di opere educative, lavorative e assistenziali, sono state soppresse e i relativi fondi destinati alle Regioni. "(...) "per quanto, infine, concerne le attività trasferite, le Direzioni degli Istituti comunicheranno le dimissioni dei detenuti, a norma dell'art. 43, soltanto ai Centri di Servizio Sociale che si collegheranno con i Comuni per gli intervalli di assistenza e di avviamento al lavoro (art. 90 Reg. Esec.); richiederanno agli stessi Centri le visite dei liberandi che necessitano di una particolare assistenza nella imminenza della liberazione (art. 46 Legge 83 e Reg. Esec.); segnaleranno, infine, ai Magistrati di sorveglianza gli operatori comunali, provinciali e regionali che abbiano necessità di visitare i liberandi per accertarsi dei loro bisogni particolari in vista della liberazione."

quotidiano, delle sentenze di assoluzione che scaturiscono dal procedimento di revisione ex art. 642 c.p.p..³²

4. Osservazioni:

4.1 -Il finanziamento e la gestione dei progetti

L'art. 129, commi 2 e 3, del citato d.P.R. 230/2000 ha aggiunto a tali competenze, come accennato, anche le finalità di finanziare *"progetti dell'Amministrazione penitenziaria che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e da quella regionale"* e di finanziare, altresì, *"programmi che attuano interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, nonché programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione"*.

Con il comma 3, invece, è stata mantenuta quell'attività assistenziale che la Cassa delle ammende già svolgeva attraverso i Consigli di aiuto sociale con la novità, però, che vengono elargiti fondi unicamente sulla base di appositi progetti presentati da organismi, sia pubblici che privati, che hanno come destinatari i detenuti, gli internati ed i loro familiari.

L'ampliamento delle forme di intervento in materia di lavoro ai detenuti, nonché la realizzazione di progetti che facilitino il loro reinserimento nella società, è sicuramente il fine precipuo che il legislatore ha voluto assegnare alla Cassa.

I fondi patrimoniali della Cassa sono erogati, previa delibera del consiglio d'amministrazione; i programmi finanziabili possono essere presentati da enti pubblici, enti privati, fondazioni o altri organismi impegnati in attività di volontariato e di solidarietà sociale, dagli istituti penitenziari e dai centri di servizio sociale dell'amministrazione penitenziaria;

Circa le nuove finalità attribuite alla Cassa, si osserva che il secondo comma dell'articolo citato, che consente alla Cassa di essere soggetto cofinanziatore dei fondi strutturali europei, che la normativa comunitaria mette a disposizione per le attività di formazione, orientamento, creazione di imprese (es. cooperative), inserimento lavorativo ecc..., a favore dei detenuti, costituisce oggi un ulteriore strumento sia per incentivare il lavoro ecc..., sia per offrire maggiori opportunità.

A tale proposito, comunque, l'indagine ha appurato che, a tutt'oggi, non sono state utilizzate disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei o finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, (nel bilancio di previsione della Cassa, nella sezione "spese di natura patrimoniale", sono tuttavia presenti capitoli ove sono allocate le risorse che

³² Tali spese, imputate al capitolo di bilancio 106 non sono tuttavia frequenti: sono quantificate nel 2007 come pari a circa 9.600 euro (cfr. nota prot.546629/CA/L del 9.1.08 della Cassa delle ammende diretta a questa Corte)

finanziano tale tipologia di progetti,) mentre si rileva l'esistenza dei seguenti progetti cofinanziati a livello regionale e provinciale:

- Progetto "Lavoro penitenziario, teatro e scuola: nuovi percorsi formativi" quota di Euro 7.000,00 cofinanziata dal Teatro Stabile di Innovazione "L'Uovo", intesa come valore attribuito alle prestazioni laboratoriali regolarmente sviluppate dalla stessa e non come somme effettivamente accreditate;
- progetto "Infolibro" partners cofinanziatori la regione Toscana e la Cooperativa SanGiacomo mediante specifico corso di formazione, per l'ammontare previsto in €.25.000,00.
- progetto "Verso (. . .) aldilà del muro" partner cofinanziatore - provincia di Lecce - €. 1.600,00;
- progetto "Crisalide" partner cofinanziatore - provincia di Salerno - assessorato alle politiche del lavoro, centri per l'impiego, informagiovani €. 18.200,00;

Circa la situazione attuale delle attività progettuali, si premette che si è ritenuto opportuno e più proficuo suddividere l'esposizione e l'analisi dei dati forniti dall'Amministrazione per quanto riguarda l'approvazione e la realizzazione dei progetti in due periodi temporali: il periodo antecedente all'approvazione della legge sull'indulto (da novembre 2004 a luglio 2006) e quello successivo all'emanazione del provvedimento di clemenza.

L'intervento della Cassa nel finanziamento di progetti destinati ai soggetti indultati è stato preceduto da riserve circa la possibilità di utilizzare i fondi afferenti alla Cassa stessa, in quanto l'art.129 c.3 del d.P.R. 230/2000 prevede che destinatari dei fondi sono i detenuti e le rispettive famiglie. Il *nulla osta* definitivo è stato dato con il parere espresso dall'Ufficio Studi, Ricerche, Legislazione e Rapporti Internazionali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria³³. L'argomentazione svolta dall' Ufficio che ha consentito di superare l'ostacolo normativo si è basata, principalmente, sulla circostanza eccezionale che ha determinato l'improvvisa scarcerazione di numerosi detenuti e sulla considerazione che tali soggetti si sono trovati in una situazione intermedia: non più detenuti, ma nemmeno individui liberi per la scadenza naturale del periodo di detenzione.

Prima dell'indulto, il Consiglio d'Amministrazione della Cassa ha deliberato, nel primo periodo n. 16 progetti rappresentati nella seguente tabella.³⁴

PROGETTO	ENTE PROPONENTE	SPESA PREVISTA €	SOMMA EROGATA €	ENTE FINANZIATORE
La rete che cura	D.G.	3.991.210,00	0,00	Cassa Ammende

³³ Nota prot.3830 lex/1034 del 5 settembre 2006 nella quale si legge ,fra l'altro ,che:" ..impiegare fondi della Cassa delle ammende per nuovi progetti che riguardano persone in libertà potrebbe apparire,in fondo una sottrazione di risorse vincolate a favore dei detenuti o di coloro che comunque stanno scontando una pena(sia pur non detentiva.". (...) "Pur tuttavia, il carattere repentino delle scarcerazioni determinato dal provvedimento di clemenza induce a svolgere una considerazione di carattere eccezionale nient'affatto sistemica. Per effetto dell'indulto,tutti coloro che scontavano una pena(tranne le espresse eccezioni)hanno visto decurtata la durata della stessa in modo immediato di tre anni ;ciò ha avuto come conseguenza che tutti i programmi già previsti o che sarebbero stati previsti per tali soggetti in vista della loro scarcerazione sono rimasti inattuali per factum principis: orbene, la scelta di co-finanziare da parte della Cassa delle ammende progetti comunitari,statali o regionali potrebbe,eccezionalmente,trovare giustificazione in una siffatta straordinaria e non prevedibile circostanza".

³⁴ In effetti, i progetti, numericamente sono quindici, ma il progetto denominato "ILDE" si riferisce a due strutture di reclusione distinte.

Immintegra	Provveditorato Toscana	120.960,00	120.960,00	Cassa Ammende
IIL.D.E.	Penitenziario Rossano	937.500,00	937.500,00	Cassa Ammende
IIL.D.E.	Penitenziario Vibo	580.000,00	580.000,00	Cassa Ammende
		70.000,00	70.000,00	
Orientamento lavorativo	Casa circ. Lauro	70.206,86	70.206,86	Cassa Ammende
Reparto a custodia alternata	O.P.G. Barcellona Pozzo di Gotto	253.764,00	253.764,00	Cassa Ammende
P.E.R.L.A.	Provveditorato Abruzzo	1.185.000,00	0,00	Cassa Ammende
Ecotaxi	C.S.S.A.	385.000,00	0,00	Cassa Ammende
P.R.I.M.O.	Provveditorato Puglia	253.115,00	126.557,50	Cassa Ammende
EAP	Ente Assistenza Personale A.P.	220.000,00	220.000,00	Cassa Ammende
Stella	ICATT Eboli	88.860,00	88.860,00	Cassa Ammende
Creazione impresa Artigiana	Casa circ. Poggioreale	31.976,00	31.976,00	Cassa Ammende
Reinserimento lavorativo	Dir. Gen. Pen. Est.	903.128,00	903.128,00	Cassa Ammende
Teatro e scuola	Casa cir. l'Aquila	85.000,00	85.000,00	Cassa Ammende
Realizz. Lab. Marmi	Casa circ. Reggio Calabria	426.000,00	213.000,00	Cassa Ammende
Infolibro	Casa Rec.ne Porto Azzurro	60.000,00	60.000,00	Cassa Ammende
TOTALE		9.661.719,86	3.760.952,36	

(fonte: Cassa delle ammende)

Solo i progetti presentati rispettivamente dalla sopracitata Casa Circondariale dell'Aquila "Lavoro penitenziario, teatro e scuola: nuovi percorsi formativi", e dalla Casa Circondariale di Napoli Poggioreale "Creazione impresa" sono stati portati a conclusione, mentre gli altri, fatta eccezione per il progetto "La rete che cura" - che non è mai partito - sono tutti in corso di realizzazione, alla data del 15 marzo 2008.

Dopo il varo, da parte del Parlamento, del provvedimento dell'indulto, si è posta la necessità di offrire opportunità di reinserimento sociale ai soggetti scarcerati. Pertanto, la Cassa delle ammende, in risposta alle sollecitazioni ricevute ha deliberato, nella seduta del 27 settembre 2006 l'approvazione ed il finanziamento di 11 progetti, rappresentati nella seguente tabella³⁵, di cui nove destinati ai soggetti "indultati" (ad esclusione di "Drammaturgia penitenziaria" presentato dalla D.G. Detenuti e Trattamento e "Verso ...Al di là del muro" presentato dalla Casa Circondariale di Lecce).

Progetto	Ente proponente	Spesa prevista €
I.N.D.U.L.T.O.	Provveditorato Emilia	319.000,00
L'.I.So.La	Provveditorato Lombardia	573.581,92
Borse lavoro	Provveditorato Calabria	226.780,00
INSIEME	Provveditorato Marche	46.682,04
PRO.IN	Provveditorato Liguria	150.666,89
Percorsi d'integrazione	Provveditorato Basilicata	40.650,00
SALVAGENTE	Provveditorato Toscana	178.800,00
IN.C.I.P.I.T	Provveditorato Puglia	173.884,40
A.re.S	Provveditorato Piemonte	333.443,11
Drammaturgia penitenziaria	D.G.Detenuti e trattamento	293.313,00
Verso...Al di là del muro	Casa circ. Lecce	120.000,00

³⁵ (Dati ricavati dalla relazione sulla verifica amministrativo-contabile del 10 gennaio 2007 della Ragioneria generale dello Stato).

totale		2.456.801,36
---------------	--	---------------------

(fonte: Cassa delle ammende)

Nel febbraio 2004 è intervenuta l'approvazione del regolamento interno che, in combinato disposto con la circolare del 30.7.2004, ha consentito alla Cassa di rendere operative le nuove finalità assegnate con la novella del 2000.

Come già detto, di questi solo i progetti presentati dalla Casa Circondariale dell'Aquila e dalla Casa Circondariale di Napoli Poggioreale sono giunti alla loro naturale conclusione.³⁶

Nella seduta del 27 settembre 2006 sono stati approvati i progetti dedicati esclusivamente ai detenuti beneficiari d'indulto, indicati nella tabella citata in precedenza. Successivamente, nella seduta del 19 dicembre 2006 sono stati approvati i seguenti progetti:

Progetto	Ente proponente	Spesa finanziata €	Ente finanziatore
"Ricomincio da qui"	Provved.reg.Lazio	340.676,00	Cassa Ammende
"Para-cadute"	Provved.reg.Campania	356.520,00	Cassa Ammende
"PIA"	Provved.reg.Abruzzo-Molise	130.000,00	Cassa Ammende
"V.I.P.I.N. Libertà"	Provved.reg.Triveneto	170.920,00	Cassa Ammende
"La casa di Fido"	Casa circ.Terni	444.475,00	Cassa Ammende

³⁶ Si rappresentano, di seguito, i progetti approvati dettagliando le date delle riunioni del Consiglio di amministrazione. (fonte: Cassa delle ammende)

Nella seduta del 24 febbraio 2005 sono stati approvati i seguenti progetti:

Progetto	Ente proponente	Spesa finanziata €	Ente erogante
Reparto a custodia attenuata	O.P.G. Barcellona Pozzo di Gotto	253.764,00	Cassa Ammende
"P.E.R.L.A."	Provveditorato Regione Abruzzo	1.518.000,00	Cassa Ammende
"P.R.I.M.O."	Provveditorato Puglia	253.115,00	Cassa Ammende
"EAP"	Ente Ass,za pers, Amm.ne Pen.ria	220.000,00	Cassa Ammende
Totale		2.244.879,00	

Tali progetti sono tutti in corso di attuazione, al marzo 2008.

Nella seduta del 27 aprile 2005 sono stati approvati i seguenti progetti:

Progetto	Ente proponente	Spesa finanziata €	Ente finanziatore
STELLA	Istituto custodia Eboli	88.860,00	Cassa Ammende
Creazione Impresa Artigiana	Casa circondariale Napoli	31.976,00	Cassa Ammende
Lavoro penitenziario, Teatro e Scuola:Nuovi Percorsi	Casa circondariale L'Aquila	85.000,00	Cassa Ammende
Totale		205.836,00	

Nella seduta del 30 marzo 2006 sono stati approvati i seguenti progetti:

Progetto	Ente proponente	Spesa finanziata €	Ente finanziatore
Realizzazione laboratorio marmi	Casa circondariale Reggio Calabria	426.000,00	Cassa Ammende
INFOLIBRO	Casa reclusione Porto Azzurro	60.100,00	Cassa Ammende
"La giostra cavalleresca"	Casa reclusione Sulmona	266.142,00	Cassa Ammende
Totale		752.242,00	

"OIKOS"	Provved.reg.Calabria	3.600.000,00	Cassa Ammende
"I.S.O.L."	Uff. esecuzione penale Firenze	175.020,00	Cassa Ammende
"Hansel & Gretel"	Casa circ.Imperia	230.000,00	Cassa Ammende
"Verso una nuova identità"	Casa circ.Bari	180.000,00	Cassa Ammende
Totale		5.627.611,00	

(fonte: Cassa delle ammende)

Detti progetti sono tutti in corso di realizzazione, al marzo 2008.

Nella seduta del 3 aprile 2007 sono stati approvati i seguenti progetti

Progetto	Ente proponente	Spesa finanziata €	Ente finanziatore
"Formazione di esperto m gomena"	Casa circ.Terni	16.500,00	Cassa Ammende
"D.A.R."	Uff.esec.pen. Firenze, Arezzo e Pistoia	685.536,00	Cassa Ammende
"Crisalide"	Uff.esec.pen.Salerno	124.700,00	Cassa Ammende
Totale		826.736,00	

(fonte: Cassa delle ammende)

Riepilogativamente, a seguito dell'emanazione del d.P.R. 230/2000, fino al luglio 2007, alla Cassa delle Ammende, sono stati presentati n. **122** progetti di cui:

- n. **31** presentati da soggetti privati (per i quali il C.d.A. ha deliberato di sospendere la loro valutazione fino all'emanazione del nuovo regolamento)
- n. **92** presentati da soggetti pubblici con il seguente risultato:
- al momento della loro valutazione n. **30** progetti sono risultati non più attuali, ovvero i proponenti vi hanno rinunciato;
- n. **16** progetti non sono stati approvati dal C.d.A.;
- n. **4** progetti è in corso la relativa istruttoria;
- n. **42** progetti approvati sono in corso di attuazione;

Nelle successive sedute, il Consiglio d'Amministrazione ha deliberato l'approvazione di ulteriori cinque progetti destinati esclusivamente ai soggetti "indultati":

Progetto	Ente proponente	Spesa prevista €
InseriRETE	Provveditorato Sicilia	271.701,00
Para-cadute	Provveditorato Campania	356.520,00
VIP.IN	Provveditorato Veneto	170.920,00
Ricomincio da qui	Provveditorato Lazio	340.676,00
P.I.A.	Provveditorato Abruzzo	130.000,00
Totale		1.269.817,00

(fonte: Cassa delle ammende)

Per tali progetti è in via di ultimazione la loro ultima rendicontazione, per poi procedere all'esame dei risultati conclusivi.

Complessivamente, alla data del 20 marzo 2008 la Cassa ha dichiarato di aver approvato progetti per **€ 18.504.311,11** a fronte dei quali sono state erogati finanziamenti per un importo pari a **€ 8.346.770,72**.³⁷

I progetti di cui trattasi sono stati presentati esclusivamente da soggetti pubblici ed hanno riguardato il reinserimento lavorativo e sociale dei detenuti attuato tramite

³⁷ Dati forniti dall'Amministrazione con aggiornamento via e-mail del 20 marzo 2008.

corsi di formazione professionale, borse di lavoro, attività finalizzate all'acquisizione della capacità imprenditoriale, etc.

In sede di adunanza pubblica, l'Amministrazione ha illustrato i dati aggiornati relativi alle quantità dei progetti presentati, tra quelli precedentemente giacenti e quelli nel frattempo pervenuti: si tratta di un totale di 46 progetti dei quali 27 risultano già valutati ³⁸ mentre dei restanti 19 è previsto l'esame nei prossimi due mesi.

La richiesta finanziaria complessiva è dichiarata pari a **€ 53.991.309,80** equivalente al 38,74% della dotazione finanziaria totale della Cassa³⁹

L'Amministrazione ha successivamente ulteriormente precisato che alla data del 30 aprile 2008 il saldo contabile di cassa è pari a **€ 139.343.309,46** e che con valuta 15.5.08 ha provveduto all'acquisto di Buoni Ordinari del Tesoro per un importo complessivo di €86.905.129,00 portando il saldo contabile a **€ 52.438.180,46**, importo ritenuto congruo, anche in riferimento alle progressive entrate mensili, per far fronte al finanziamento dei progetti allo stato presentati, la cui valutazione verrà compiuta nel prossimo mese di luglio.⁴⁰

In merito all'attività di controllo e verifica, - con i caratteri di conoscenza e valutazione che sono comunque da ritenersi connaturali alla gestione di risorse pubbliche - anche dei risultati conseguiti dai progetti, l'Amministrazione, allo stato, non è in grado di conoscere e valutare i risultati raggiunti dai progetti, o comunque, l'andamento in corso di attuazione degli stessi, in quanto non è previsto nella legge istitutiva della Cassa, un organo di controllo a ciò deputato,⁴¹ precisando successivamente che fatta eccezione per i progetti presentati dalla Casa Circondariale dell'Aquila e dalla Casa Circondariale di Napoli Poggioreale, che sono stati portati a conclusione, non è in grado di fornire ulteriori dati riferiti agli altri progetti in quanto sono tutti in corso di realizzazione ovvero, perchè solo per alcuni di essi, si è giunti alla fase della rendicontazione finale.

Ad ogni buon conto, non si può non rilevare che in base all'art.5 del regolamento del 26 febbraio 2004, il Segretario della Cassa "provvede al controllo delle modalità d'impiego dei finanziamenti assegnati al delegato e, in special modo, se gli stessi sono stati destinati a quelle finalità per le quali i fondi medesimi sono stati elargiti. Sui risultati relaziona periodicamente al Consiglio d'Amministrazione". Inoltre l'art.7 di detto regolamento istituisce il Comitato di controllo,(successivamente costituito nel settembre 2006) cui è affidato il compito di provvedere all'esame dei rendiconti che sono rassegnati dai "delegati".(titolari dei progetti). In caso di riscontro di irregolarità contabili o

³⁸ Di tali progetti, dieci risultano approvati per un importo pari a € 2.543.535,90; tre non sono stati approvati; per altri tre si è preso atto del ritiro da parte dei proponenti; tre sono sospesi in attesa di chiarimenti (cfr. nota prot 548282/CA/Dir dell'11.6.08.

³⁹ I dati sono contenuti anche nella memoria inviata alla Sezione del controllo con nota prot 548282/CA/Dir dell'11.6.08

⁴⁰ Cfr. nota prot.54831/CA/Dir del 17.6.08 della Cassa delle ammende diretta a questa Corte.

⁴¹ Cfr. nota prot.546629/CA/L del 9.1.08 della Cassa delle ammende diretta a questa Corte.

gestionali, il Segretario informa il Presidente della Cassa, affinché vengano adottati gli opportuni provvedimenti.

In particolare, il regolamento adottato dal Presidente della Cassa in data 26 aprile 2007 vistato in data 20 novembre 2007 dalla Ragioneria generale dello Stato (visto n.77 dell' u.c.b presso il Ministero della Giustizia), che ha abrogato e sostituito il precedente del 26 febbraio 2004.all' art 10 prevede che i programmi e i progetti sono sottoposti a periodiche verifiche ispettive per le quali la Cassa può avvalersi *"del personale ad essa assegnato, dei componenti del comitato consultivo, dei componenti del comitato di controllo nonché di funzionari dell'Amministrazione penitenziaria appositamente incaricati"*

le verifiche *"dovranno accertare il puntuale rispetto del contenuto del progetto o del programma in ogni sua parte"*,

In ordine alle difficoltà incontrate per l'avvio dei programmi e dei progetti l'Amministrazione ha fatto rilevare che gli articoli 121 e seguenti del d.P.R. 230/2000 costituiscono norme di principio che necessitavano, per poter operare concretamente, della previsione di disposizioni di dettaglio.

Infatti, con il regolamento del 26 febbraio 2004,⁴² la Cassa ha dettato una serie di norme per disciplinare la presentazione e l'esecuzione dei programmi e dei progetti. Nello specifico è stato previsto che i progetti siano corredati da una relazione illustrativa del progetto stesso, le finalità che intende perseguire e i modi e i tempi della sua attuazione e che l'istruttoria del progetto venga compiuta dal Segretario della Cassa, il quale lo presenta al Consiglio d'amministrazione per l'approvazione ,ora affiancato dal Comitato di controllo e dal Comitato di valutazione, organismi che sono stati costituiti di recente.

Tale procedura è utilizzabile per quanto riguarda quei progetti presentati dagli enti pubblici, i quali, tra l'altro sono stati sollecitati con una circolare (del 30 luglio 2004) a presentare programmi e/o progetti così come previsto dal citato regolamento. Al riguardo, l'Amministrazione si è comunque dichiarata sempre impegnata a pubblicizzare adeguatamente le possibilità offerte dalle risorse disponibili al fine di incentivare le attività connesse con il reinserimento dei detenuti e degli internati o ammessi alle misure alternative alla detenzione.

Per quanto riguarda invece il riconoscimento a soggetti privati dell'affidamento a di risorse finanziarie per lo svolgimento di progetti - sempre nella premessa di rispettare il principio che quale che sia la natura dell'ente c'è un obbligo di rendicontazione dell'uso del pubblico denaro - l'Amministrazione ha fatto rilevare che la procedura descritta apparve di difficile attuazione per il soggetto privato : ciò, sia perché il suo modo di operare (per la sua veste di soggetto privato) è ancorato al rispetto delle norme di diritto

⁴² Il suddetto regolamento stabilisce che l'accredito delle somme utili per il finanziamento venga effettuato tramite un conto corrente bancario intestato al "Delegato". Pertanto, con tale strumento si è favorita l'istituzione di una sorta di Funzionario delegato, che ha l'obbligo di operare nell'osservanza delle norme di contabilità pubblica e sul quale grava l'obbligo di rendicontare semestralmente alla Cassa; i rendiconti sono esaminati da un comitato di controllo (art.123 c.3 lett.g) del d.P.R.230/2000 e art.7 del regolamento.

comune, sia perché sarebbe stata di difficile attuazione una forma di controllo analoga a quella stabilita nei confronti del soggetto pubblico, nel nostro caso inteso come istituzione penitenziaria centrale o periferica.

Sarebbe stato pertanto necessario stabilire una disciplina diversa delle modalità di erogazione dei finanziamenti deliberati in favore dei succitati soggetti.⁴³

Nelle more di tale decisione ed al fine di non menomare lo spirito della legge, una soluzione provvisoria venne ravvisata nella possibilità di fornire ai soggetti privati interessati l'indicazione di realizzare i progetti con la partecipazione dell'istituzione penitenziaria interessata alla quale, però, doveva poi essere affidata la titolarità del progetto medesimo. In tal modo si sarebbe resa pienamente applicabile la disciplina già prevista con ogni conseguente garanzia.

Tuttavia, afferma sempre l'Amministrazione, poiché tale indicazione non poteva certamente durare *sine die* dato l'eccessivo lasso di tempo trascorso dall'emanazione della legge senza che venisse realizzata quella regolamentazione tanto auspicata, nella seduta del 17 Luglio 2006, il Consiglio di amministrazione ha ritenuto doveroso prendere nuovamente in considerazione tale problematica per valutare se, alla luce delle vigenti disposizioni vi fosse comunque la possibilità di dare avvio alla valutazione, all'approvazione e al conseguente finanziamento di tale tipologia di progetti .

La decisione finale del Consiglio di amministrazione è stata quella di deliberare l'avvio della valutazione di detti progetti ,rendendo definitivamente possibile il finanziamento dei progetti presentati da soggetti privati mediante l'adozione di alcune clausole di garanzia.⁴⁴

⁴³ Ad esempio,- secondo l'Amministrazione - sarebbe stato necessario stabilire il tipo di destinazione dei beni durevoli acquistati dal soggetto privato in sede di attuazione del progetto, quantomeno per quei beni che per loro natura presentano una "ultrautilità" rispetto alla sua naturale scadenza; occorre altresì stabilire se e come valutare quelle opere di ristrutturazione e/o adeguamento di siti immobiliari presso i quali il soggetto privato proponeva di attuare il progetto; era inoltre necessario dare una più completa disciplina alle modalità di presentazione ed al loro modo di operare di quelle "idonee garanzie, anche fidejussorie, " che il soggetto privato, ai sensi dell'art. 4 - comma 3 - del Regolamento interno alla Cassa, era tenuto a presentare in uno al progetto.

⁴⁴ Cfr seduta del 17 luglio 2006 dove si è stabilito, tra l'altro, che: 1) per i soggetti privati di cui all'art. 1 - lettere f) e g), con esclusione degli organismi pubblici ivi previsti, le somme deliberate dal Consiglio devono essere accreditate su un conto corrente (bancario o postale) intestato al soggetto proponente. Il "legale rappresentante", ha comunque l'obbligo di rendicontare semestralmente alla Cassa delle Ammende le modalità di impiego delle somme così elargite ed ha altresì l'obbligo di produrre la relativa documentazione giustificativa; 2) l'erogazione dei finanziamenti deliberati in favore dei succitati soggetti dovrà essere effettuata per stati di avanzamento semestrali ed ogni successivo finanziamento dovrà essere preceduto dal parere favorevole degli organismi di cui all'art. 4 - comma 2 - del Regolamento interno alla Cassa delle Ammende; 3) i progetti presentati dai soggetti di cui all'art. 1 - lettere f) e g) -,con esclusione degli organismi pubblici ivi previsti, per tutta la durata della loro attuazione dovranno essere accompagnati da idonee garanzie fidejussorie di valore non inferiore all'entità del finanziamento richiesto; 4) per i progetti presentati dai soggetti di cui all'art. 1 - lettere f) e g)-, i beni durevoli che presentano una ultrautilità potranno essere utilizzati unicamente nella forma del leasing e mai acquisiti in proprietà, per cui sul progetto di riferimento dovrà essere riportato solo il costo del leasing; 5) i progetti presentati dai soggetti di cui all'art. 1 - lettere f) e g) -non potranno mai prevedere finanziamenti per opere di costruzione,ristrutturazione e/o adeguamento di siti immobiliari. Da tale previsione devono considerarsi esclusi quei siti appartenenti a strutture immobiliari in dotazione all'Amministrazione Penitenziaria; 6) i progetti presentati dai soggetti di cui all'art. 1 - lettere f) e g) saranno assoggettati a periodiche verifiche ispettive da parte della Cassa delle ammende. Dette verifiche, effettuate nella misura di almeno una per ogni stato di avanzamento e comunque ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità, dovranno accertare il puntuale rispetto del contenuto del progetto in ogni sua parte, contabile e di merito, ed in particolare in ordine alle modalità ed alla legittimità dell'impiego dei finanziamenti rispetto a quanto stabilito nel progetto. Per l'espletamento di dette funzioni la Cassa, oltre al personale ad essa assegnato, potrà avvalersi anche dell'opera dei componenti dei Comitat idi

5. Conclusioni e raccomandazioni

La notazione conclusiva di maggior rilievo emersa dall'indagine sulla gestione in questione è quella di una cospicua presenza nel bilancio dell'ente di somme non utilizzate, come è stato sostanzialmente confermato anche dall'Amministrazione in sede di controdeduzioni nell'adunanza pubblica.

La particolare natura della gestione e degli aspetti caratteristici, in primo luogo finanziari e contabili (si è in presenza , infatti, di una ipotesi concreta del fenomeno delle cosiddette "entrate riassegnabili" che dai capitoli di bilancio del Ministero della giustizia vengono successivamente versate e incorporate nel bilancio della Cassa) comporta tutta una serie di incongruenze in ordine sia alle procedure di acquisizione, sia alla scarsa conoscibilità a preventivo e a consuntivo della concreta destinazione ed utilizzazione , con riguardo soprattutto alla funzione di autorizzazione della spesa e verifica da parte del Parlamento, con riflessi anche in ordine alla responsabilizzazione della Cassa per le corrispondenti attività di spesa, che per lo più restano dimensionate e condizionate da quello che sarà il concreto flusso delle entrate nel corso dell'esercizio finanziario.

In concreto, peraltro, tali entrate sono risultate assai sovrabbondanti rispetto all'effettiva utilizzazione o capacità di utilizzazione ai fini istituzionali previsti dalla legge.

Va aggiunto inoltre che l'organizzazione della Cassa e la sua normativa contabile risentono di una ancora non chiarita ambivalenza in ordine alla effettiva applicazione delle regole che presiedono agli organismi dotati di autonomia ovvero della piena applicazione delle regole della Contabilità di Stato.

Per quanto riguarda , infatti , la dotazione degli organismi statutari, mentre si è in presenza già dall'epoca della riforma del d.P.R. n.230 del 2000, di un Consiglio di amministrazione, manca la previsione e la realizzazione di un organo di controllo assimilabile al Collegio dei revisori o ad altro organo monocratico similare.

Le proposte di riforma avanzate in tal senso dall'Ente , sottolineate anche dalla Ragioneria generale dello Stato, sono rimaste tuttora allo studio dei competenti organi legislativi ministeriali ed appare necessaria una pronuncia definitiva in ordine alla loro adozione.

valutazione e di Controllo di cui all'art. 3 - comma 3 - e all'art. 7 - comma 1 -, ovvero di funzionari dell'Amministrazione Penitenziaria appositamente incaricati. Ad ogni verifica dovrà sempre far seguito una relazione analitica redatta dal funzionario incaricato il quale, con la dovuta tempestività, provvederà ad inoltrarla al Segretario della Cassa. Il Segretario relazionerà al Consiglio di Amministrazione su quanto accertato e su ogni altro aspetto nella prima riunione utile.

Sul punto, l'Amministrazione ha dichiarato in sede di adunanza pubblica di voler reiterare la richiesta delle modifiche legislative che ne renderebbero, a suo avviso, più fluida e certa l'attività .

Le considerazioni relative a tale situazione, sia pure condizionante gli esiti della gestione, non possono, tuttavia, far passare in secondo piano anche quelle che sono altre criticità rilevate attinenti più propriamente: a) al parziale utilizzo delle somme a disposizione anche a causa del ritardo con il quale si è addivenuti alla regolamentazione e all'avvio effettivo dell'attività di valutazione dei progetti da finanziare, con un intervallo temporale di circa quattro anni, - da ritenersi comunque eccessivo - b) alla loro estensione tuttora parziale e limitata ai soggetti pubblici istituzionali, quali sono gli Istituti e i Servizi Penitenziari , pur prevedendo la legge la possibilità del finanziamento di progetti presentati da enti soggetti privati, per gli interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, nonché per i programmi che tendono a favorire il loro reinserimento sociale anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione.

Anche riguardo a tale aspetto l'Amministrazione riferisce di difficoltà interpretative della normativa - che ha visto , peraltro, anche il passaggio di alcune competenze alle Regioni con la possibilità di alcune sovrapposizioni d'intervento - e dell'assenza di una possibilità concreta di verifica dell'operato di tali soggetti, oltre a tutta una serie di ostacoli nell'applicazione di alcune cautele (quali la prestazione di garanzie reali, ovvero la possibilità di ottenere una "rendicontazione" ed un controllo - quale che sia la natura dell'ente- dell'utilizzo del pubblico denaro , analoghi a quelli previsti per i funzionari delegati della contabilità pubblica) che hanno spinto l'Ente, sia pure in ritardo rispetto alla previsione legislativa, ad adottare misure di autoregolamentazione e disciplina della materia.

Va comunque rimarcato che la scarsa numerosità dei progetti e la presenza di due nuovi organismi di controllo istituiti nel frattempo dall'ente (il Comitato di controllo e il Comitato di valutazione, che affiancano il Segretario nell'attività di autorizzazione e verifica dei progetti) dovrebbero agevolare la realizzazione di una attività di verifica dei risultati ottenuti.

Probabilmente, l'istituzione di una "task force" costituita all' interno della Cassa, potrebbe rispondere a tale esigenza di verifica, considerato il non elevato numero di progetti esistenti. Questa struttura potrebbe affiancare ed, in tal guisa, potenziare, quella già prevista e deliberata nella riunione del Consiglio di amministrazione svoltosi in data 17 luglio 2006.

Al riguardo, l'Amministrazione ha illustrato in sede di adunanza pubblica una dettagliata proposta di riformulazione del proprio regolamento interno, che prevede un forte decentramento a favore dei vari Distretti penitenziari e una diversa procedura di valutazione

ed approvazione dei progetti in modo da aumentare anche la diffusione della conoscenza delle opportunità offerte dalla Cassa.

Tuttavia rimane evidente il dato del rilevante accumulo di risorse – che sia detto per inciso – si trova in controtendenza rispetto alla complessiva situazione di carenza di risorse del “comparto giustizia” e ha fatto avanzare , anche nell’ambito degli organismi del Ministero dell’economia e delle finanze, la proposta di un utilizzo alternativo delle somme a disposizione che si è tradotta parzialmente nell’ambito degli organismi decisionali della Cassa con l’avvio del finanziamento di progetti che interessino indirettamente ed in parte gli stessi istituti penitenziari e che ha portato - in via interpretativa ed “eccezionale” a ritenere finanziabili anche i progetti che attengono alle persone scarcerate a seguito del recente provvedimento d’indulto.

Tale situazione richiede , pertanto, che vengano risolte le incongruenze e le disfunzioni segnalate , con l’adozione dei dovuti ed opportuni interventi normativi e provvedimentali.