



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Consultiva per gli Atti Normativi**

**Adunanza di Sezione del 19 gennaio 2017**

**NUMERO AFFARE 00037/2017**

**OGGETTO:**

Ministero della giustizia.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante lo statuto della Cassa delle ammende, adottato a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 9 maggio 1932, n. 547.

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione, trasmessa con nota, n. 217.U, del 12 gennaio 2017, a firma del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia, con la quale è stato chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gabriele Carlotti;

**PREMESSO E CONSIDERATO.**

*A) Il fondamento legislativo del provvedimento*

1.) Con nota, prot. n. 217.U, del 12 gennaio 2017, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia ha inviato alla Sezione lo schema di decreto di cui in oggetto. Sono stati anche trasmessi i seguenti documenti: la relazione ministeriale, la relazione tecnica, la relazione AIR (analisi di impatto della regolamentazione), la relazione ATN (analisi tecnico-normativa), il concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quello del Ministro dell'economia e delle finanze.

2.) In occasione dell'adunanza del 19 gennaio 2017 è stato inoltre audito il Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia. Nel corso della audizione è stata prodotta e acquisita della documentazione, ritenuta utile ai fini istruttori.

3.) Lo schema di decreto sottoposto al vaglio della Sezione trova fondamento legislativo nel comma 4 dell'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547 (*Disposizioni sulla riforma penitenziaria*) che, nel testo sostituito dal comma 7 dell'articolo 44-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, recita: *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è adottato lo statuto della cassa delle ammende per specificare le finalità dell'ente indicate nel comma 2, nonché disciplinare l'amministrazione, la contabilità, la composizione degli organi e le modalità di funzionamento dell'ente. Alla data di entrata in vigore dello statuto cessano di avere efficacia gli articoli da 121 a 130 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.”*.

#### B) *Il contenuto dello schema di decreto*

4.) Lo schema di decreto si compone di un articolo unico con il quale si dispone l'adozione dello statuto della Cassa delle ammende (d'ora in poi anche “Cassa”), in forma di allegato, costituente parte integrante del regolamento. Si prevede, nel comma 2, del predetto articolo unico che lo statuto entri in vigore il giorno successivo a quello della sua futura pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della

Repubblica Italiana.

5.) Lo statuto, a sua volta, si compone di 24 articoli ed è suddiviso nei seguenti 4 Titoli:

Titolo I - Definizioni e finalità;

Titolo II - Funzionamento;

Titolo III - Procedura di finanziamento;

Titolo IV - Disciplina della contabilità.

6.) Il Titolo II, dedicato al funzionamento dell'ente, è a sua volta diviso in Capi: Capo I (Organi della Cassa); Capo II (Funzioni di presidenza); Capo III (Il Consiglio di amministrazione); Capo IV (Il collegio dei revisori dei conti); Capo V (Il segretario generale).

7.) L'articolo 1 (*Definizioni*) contiene alcune definizioni necessarie ad una più agevole lettura del testo.

8.) L'articolo 2 (*Finalità dell'ente*) reca l'indicazione delle finalità dell'ente, dando concreta attuazione alle indicazioni generali contenute nella legge n. 547/1932. Nel comma 1 si precisa che la Cassa è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e persegue le finalità in coerenza con i poteri di indirizzo del Ministro della giustizia e sotto la sua vigilanza.

9.) Il Titolo II contiene le disposizioni relative al funzionamento della Cassa. L'articolo 3 (*Sede e organi*) individua la sede dell'ente e definisce gli organi dell'ente. La sede è collocata in Roma, presso gli uffici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Gli organi sono il presidente, il consiglio di amministrazione, il segretario generale, il collegio dei revisori dei conti.

10.) L'articolo 4 (*Presidente*) disciplina i criteri per la nomina del presidente da parte del Ministro della giustizia.

11.) L'articolo 5 (*Attribuzioni del presidente*) detta disposizioni in tema di attribuzioni del presidente della Cassa. Questi ha la rappresentanza legale dell'ente, ne cura i rapporti istituzionali, convoca e presiede il consiglio di amministrazione,

stabilendo l'ordine del giorno. In caso di urgenza, adotta i provvedimenti di competenza del consiglio, sentiti i rappresentanti delle articolazioni ministeriali interessate al progetto o al programma, salva ratifica alla prima riunione.

12.) L'articolo 6 (*Composizione del consiglio*) disciplina la composizione del consiglio di amministrazione, costituito con decreto del Ministro della giustizia. Del consiglio fanno parte, oltre al presidente, due componenti di diritto (il Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Capo dipartimento della giustizia minorile e di comunità) e due componenti esterni: il primo, dirigente in servizio del Ministero dell'economia e delle finanze, designato dal Ministro dell'economia e delle finanze; il secondo, dirigente in servizio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, designato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

13.) L'articolo 7 (*Attribuzioni del consiglio*) è dedicato alle attribuzioni del consiglio di amministrazione. Il consiglio di amministrazione svolge rilevanti funzioni decisorie, procedendo, tra l'altro, all'erogazione dei finanziamenti e all'approvazione delle ulteriori delibere che attengono all'impiego delle disponibilità finanziarie e all'utilizzo delle altre risorse. Il consiglio di amministrazione approva, tra l'altro, la relazione conclusiva annuale redatta dal segretario generale; approva il modello di presentazione della domanda di finanziamento e i criteri e le modalità di ammissione dei progetti e dei programmi di finanziamento e, infine, adotta i regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità a norma dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97.

14.) L'articolo 8 (*Disciplina delle attività consiliari*) individua le modalità di funzionamento del consiglio di amministrazione. Si prevede che l'organo venga convocato dal presidente, anche su richiesta dei componenti di diritto, almeno una volta al mese, al fine di assicurare la continuità delle funzioni. È contemplata pure la possibilità di una convocazione in via d'urgenza da parte del presidente, senza formalità. Per quanto riguarda il *quorum* deliberativo, tenuto conto che il numero dei componenti è pari a cinque, è previsto che la delibera sia valida se adottata con

il voto favorevole della maggioranza dei componenti, con prevalenza del voto del presidente in caso di parità. Nel caso di delibera avente ad oggetto la proposta di modifica dello statuto è richiesto il duplice requisito di un *quorum* costitutivo, pari all'intera composizione del consiglio, e di un *quorum* deliberativo di almeno quattro componenti. Riguardo all'adunanza - oltre a prevedersi che il presidente possa ammettere la presenza di esperti o di altri soggetti, senza diritto di voto, qualora ne ritenga necessaria l'audizione - si è stabilito che ad essa debba partecipare almeno un componente del collegio dei revisori dei conti, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 20, comma 6, del decreto legislativo n. 123/2011. L'attività di verbalizzazione delle adunanze e di successiva pubblicità di tutte le delibere del consiglio di amministrazione compete al segretario generale.

15.) L'articolo 9 (*Composizione del collegio dei revisori dei conti*) riguarda la composizione del collegio dei revisori dei conti, costituito con decreto del Ministro della giustizia. Si è previsto che il collegio sia composto da tre componenti: il presidente del collegio è nominato dal Ministro della giustizia e scelto tra persone, anche in quiescenza, che abbiano un'elevata e comprovata qualificazione professionale idonea allo svolgimento delle funzioni di vigilanza dell'organo. È previsto che il collegio duri in carica quattro anni, con possibilità di rinnovo per una sola volta, in modo da garantire una continuità nella funzione senza, tuttavia, far venire meno il necessario ricambio di professionalità, in funzione di garanzia della trasparenza dell'attività dell'ente. Ai fini della validità delle delibere si richiede la presenza di almeno due componenti, compreso il presidente. La delibera è assunta a maggioranza dei presenti e, in caso di parità di voti, prevarrà quello espresso dal presidente. In caso di decesso, revoca o decadenza dei componenti del collegio, subentreranno i supplenti designati dalle rispettive autorità e la durata del loro mandato corrisponderà a quella dei componenti sostituiti.

16.) L'articolo 10 (*Attribuzioni del collegio dei revisori dei conti*) reca la disciplina dei compiti assegnati al collegio dei revisori dei conti. Tra questi: la vigilanza

sull'osservanza delle disposizioni di legge, statutarie e regolamentari della Cassa, sull'adeguatezza della struttura amministrativa e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, nonché sul rispetto dell'importo delle spese nei limiti delle risorse finanziarie disponibili; la verifica dell'osservanza delle norme che presiedono alla formazione e all'impostazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, della corrispondenza dei dati riportati nel conto consuntivo o nel bilancio d'esercizio con quelli analitici desunti dalla contabilità generale, nonché della corretta esposizione in bilancio; la verifica dell'esistenza delle attività e delle passività, nonché dell'attendibilità delle valutazioni di bilancio, della correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione e dell'esattezza e chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio. Il collegio svolge, altresì, verifiche periodiche sulle consistenze di cassa, sulla tenuta delle scritture e degli altri registri obbligatori. Ai fini del migliore ed effettivo svolgimento delle predette attività è previsto un potere ispettivo e di controllo. Inoltre il collegio esprime pareri sugli schemi degli atti deliberativi riguardanti il bilancio preventivo, l'assestamento e le altre variazioni di bilancio, nonché sul rendiconto generale.

17.) L'articolo 11 (*Nomina del segretario e durata dell'incarico*) dispone in tema di nomina e revoca del segretario generale e di durata del relativo incarico. Il consiglio di amministrazione provvede alla nomina (e alla revoca) del segretario generale, scegliendolo tra dirigenti di seconda fascia dell'amministrazione della giustizia, previa verifica del possesso della specifica professionalità connesse alle competenze attribuite. L'incarico dura tre anni e può essere rinnovato per una sola volta. In relazione alla durata dell'incarico si è ritenuto di dovere tenere conto dell'eventuale periodo temporale in cui le funzioni siano state già esercitate quale segretario generale secondo la precedente disciplina: ciò al fine di evitare un'eccessiva continuità temporale nella medesima funzione già svolta. L'incarico di segretario generale ha natura aggiuntiva, con conseguente cumulo delle funzioni esercitate. Anche al segretario generale si applicano le previsioni di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 in materia di inconfiribilità o incompatibilità degli

incarichi.

18.) L'articolo 12 (*Attribuzioni del segretario generale*) si occupa delle funzioni del segretario generale. Tali funzioni si estrinsecano nel raccordo rispetto: a) all'attività istruttoria svolta dai responsabili dei procedimenti di finanziamento; b) all'attività decisoria del consiglio di amministrazione e c) all'attività di controllo contabile propria del collegio dei revisori dei conti. Più in dettaglio, il segretario generale dirige la segreteria e coordina le procedure di finanziamento dei programmi e dei progetti presentati, sia nella fase istruttoria sia in quella successiva di controllo dell'andamento esecutivo; oltre a partecipare alle sedute del consiglio, senza diritto di voto, sottoscrivendone i verbali, il segretario generale relaziona al consiglio di amministrazione sulle domande di finanziamento e sugli esiti dell'istruttoria compiuta, esprimendo il proprio parere, mettendo, in tal modo, il consiglio di amministrazione in condizione di valutare meglio la finanziabilità del programma o del progetto; relaziona al consiglio di amministrazione sulle risultanze delle attività di controllo successive all'erogazione dell'ausilio pubblico. Spettano, poi, al segretario generale le attività di esecuzione delle delibere del consiglio di amministrazione. Il segretario generale cura inoltre la tenuta della contabilità della Cassa, predisponendo annualmente gli schemi di bilancio di previsione, le relative variazioni, il conto consuntivo e gli altri documenti contabili da sottoporre all'approvazione del consiglio di amministrazione, previa trasmissione al collegio dei revisori contabili ai fini dell'esame e della conseguente espressione del parere da parte di tale organo. Rientrano nella competenza del segretario generale, infine, gli adempimenti relativi a tutte le attività amministrative e contabili necessarie per la stipula dei contratti, alla riscossione delle entrate, nonché il compimento degli adempimenti necessari per le pubblicazioni obbligatorie dei documenti, dei dati e delle informazioni previste dal decreto legislativo n. 33/2013. Il segretario generale, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, dello schema, è obbligato ad astenersi qualora abbia, per conto proprio o di terzi, un interesse in conflitto con quello della Cassa,

segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

19.) L'articolo 13 (*Ufficio del segretariato e personale*) contiene disposizioni relative all'ufficio del segretariato e al personale di cui si avvale la Cassa per l'espletamento delle sue funzioni. Oltre a prevedersi la necessità di un segretario, nominato dal consiglio tra il personale amministrativo dell'area terza dell'amministrazione penitenziaria, con il compito di dare supporto all'attività del segretario generale, si prevede che nell'espletamento delle sue funzioni la Cassa possa utilizzare il personale, i locali, le attrezzature e i mezzi dell'amministrazione penitenziaria, nell'ambito delle risorse umane e strumentali disponibili a tale scopo presso la medesima amministrazione. Al personale di cui si avvale la Cassa sono applicate le previsioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, regolamento quest'ultimo recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché il codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della giustizia. Lo stesso personale, inoltre, ha l'obbligo di astenersi dal compiere atti di propria competenza e di segnalare ogni situazione di conflitto, anche potenziale, qualora abbia, per conto proprio o di terzi, un interesse in contrasto con quello della Cassa. Il trattamento economico e giuridico del personale di cui la Cassa si avvale è quello del personale dell'amministrazione penitenziaria.

20.) L'articolo 14 (*Compensi degli organi sociali*) concerne il rimborso delle spese e gli emolumenti spettanti ai componenti degli organi. Si è precisato che le funzioni di presidente, di consigliere d'amministrazione e di segretario generale hanno natura onorifica e che per esse è previsto solo il diritto al rimborso per le eventuali spese sostenute. Al presidente del collegio dei revisori e ai componenti è, invece, corrisposto un compenso il cui ammontare è determinato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili presso la stessa Cassa.

21.) Il Titolo III contiene le disposizioni relative alla procedura di finanziamento, definendo le priorità e i limiti dei finanziamenti erogabili e disciplinando le fasi del



procedimento finalizzato alla delibera del consiglio di amministrazione, dal momento della presentazione della domanda fino a quello conclusivo dell'attività istruttoria. In particolare, l'articolo 15 (*Priorità e limiti ai finanziamenti*) indica i criteri di priorità nella individuazione dei progetti e dei programmi finanziabili, tenuto conto dell'eterogeneità dei soggetti legittimati a presentare domande di finanziamento e delle risorse economiche a disposizione. Più in dettaglio, si prevede la priorità di finanziamento per i progetti e i programmi presentati dall'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità. Si precisa, al comma 2, che non possono essere oggetto di finanziamento servizi i quali, già di per sé, rientrino nei compiti istituzionali dell'ente richiedente. Il comma 3 prevede che ogni delibera di finanziamento contenga la nomina di un responsabile del controllo o del progetto, che di regola coincide con il responsabile del procedimento, salvo che il consiglio di amministrazione, all'atto di approvazione della domanda di finanziamento, non ritenga, per la complessità del programma o del progetto, di designare un esperto qualificato del Ministero o di altra pubblica amministrazione.

22.) L'articolo 16 (*Instaurazione del procedimento*) individua i soggetti che possono presentare le domande di finanziamento relative a programmi di reinserimento sociale e di assistenza ovvero a progetti di edilizia penitenziaria. Le domande di finanziamento possono essere presentate dalla direzione generale dei detenuti e del trattamento, dalla direzione generale della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dalla direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dai provveditorati regionali, dagli istituti penitenziari e dagli uffici territoriali di esecuzione penale esterna, dai Ministeri, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano, dagli enti di area vasta, dai Comuni anche consorziati nonché dalle fondazioni di diritto pubblico o di diritto privato, da enti pubblici, università ed enti di ricerca i cui fini siano conferenti con l'attività

della Cassa, dalle associazioni riconosciute ovvero iscritte fra gli enti ausiliari previsti dall'articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché dalle associazioni o fondazioni che perseguono per statuto finalità di reinserimento sociale e assistenza ai detenuti. Le domande di finanziamento relative a progetti di edilizia penitenziaria possono essere presentate, oltre che dagli organi dell'amministrazione penitenziaria o del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, anche dal Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

23.) L'articolo 17 (*Presentazione della domanda*) definisce le modalità di presentazione delle domande di finanziamento, nonché il contenuto delle medesime. Si prevede che le domande di finanziamento debbano essere redatte secondo il modello approvato dal consiglio di amministrazione e che debbano essere sottoscritte dal titolare dell'organo o dal rappresentante legale dell'ente.

24.) L'articolo 18 (*Responsabile del procedimento e attività istruttoria*) disciplina l'attività istruttoria che deve svolgere il responsabile del procedimento. Questi è designato di volta in volta dal segretario generale e procede all'istruzione del procedimento. Il responsabile del procedimento è, di regola, anche il responsabile dell'attività di controllo successivo, cioè della verifica sull'effettiva esecuzione del progetto o del programma secondo le finalità prospettate nella domanda, in relazione alle quali viene deliberata la concessione del finanziamento.

Il responsabile del procedimento, in caso di incompletezza della domanda, deve chiedere le necessarie integrazioni, in attesa delle quali la domanda è sospesa. L'esito dell'attività istruttoria può essere quella dell'estinzione del procedimento (dichiarata dal segretario generale, nel caso di irregolarità formale o di non completezza della domanda, su segnalazione del responsabile del procedimento) ovvero la sottoposizione alla valutazione del segretario generale, che elabora a propria volta un parere al consiglio di amministrazione in ordine alla utilità e congruità dell'intervento domandato.

25.) L'articolo 19 (*Deliberazione del finanziamento*) disciplina il contenuto della deliberazione di finanziamento. In particolare, sono previste misure di garanzia ai

fini della concessione del finanziamento. Si prevede, in primo luogo, che, in relazione a taluni finanziamenti, individuati dal consiglio di amministrazione, possa essere imposto, prima dell'erogazione, l'obbligo di indicare un conto corrente bancario o postale intestato all'ente o all'organo che presenta la domanda, ovvero, qualora l'erogazione sia stata disposta in favore di soggetti diversi dall'amministrazione penitenziaria, di costituire a favore dell'ente garanzie fideiussorie di valore non inferiore al finanziamento ricevuto. Sono poi indicate specifiche prescrizioni, a carico del soggetto che richiede il finanziamento, consistenti in obblighi informativi sulle vicende ad esso relative, nonché sul concreto impiego dei fondi ricevuti, oltre a obblighi di sottoposizione ai controlli ispettivi imposti dall'ente sull'attività finanziaria. L'inosservanza dei suddetti obblighi, attesa la loro essenzialità per la effettiva realizzazione del programma o del progetto, comporta la sospensione del finanziamento ovvero, nei casi più gravi la revoca, disposti dal consiglio di amministrazione.

26.) Il Titolo IV contiene la disciplina della contabilità della Cassa, indicando la composizione del patrimonio, le diverse entrate, la dotazione finanziaria, le modalità di versamento delle somme in favore dell'ente e le norme sulla approvazione del bilancio. In particolare, l'articolo 20 (*Patrimonio*) individua il patrimonio dell'ente.

27.) L'articolo 21 (*Entrate*) elenca le entrate correnti e quelle in conto capitale dell'ente. Sono entrate correnti quelle derivanti dalle rendite patrimoniali, dagli interessi sui depositi e su titoli, nonché, in generale, dai proventi o altre entrate espressamente devolute o assegnate dalla legge o da altre fonti normative, direttamente alla Cassa, ivi comprese le somme dovute dagli istituti penitenziari e derivanti dalle manifatture carcerarie. Costituiscono, altresì, entrate correnti i depositi costituiti presso la Cassa e a essa devoluti per disposizione dell'autorità giudiziaria, i ricavati dalla vendita di beni mobili fuori uso di proprietà della Cassa. Le entrate in conto capitale sono individuate nei ricavi per vendite di beni immobili

e altri beni fruttiferi, nei rimborsi di titoli di proprietà e nei finanziamenti ricevuti.

28.) L'articolo 22 (*Conto depositi e conto patrimoniale*) contiene disposizioni in materia di dotazione finanziaria dell'ente. Si prevede, in particolare, che siffatta dotazione sia costituita dal conto depositi e dal conto patrimoniale. Sul primo affluiscono i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale, sul secondo sono versate tutte le altre somme, in particolare quelle devolute all'ente per disposizione di legge o per atto dell'autorità giudiziaria. Si è previsto che i fondi patrimoniali e i depositi cauzionali siano, di norma, versati in un conto fruttifero presso la Cassa depositi e prestiti e che il consiglio possa 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.

29.) L'articolo 23 (*Versamenti delle somme*) contiene disposizioni relative al versamento delle somme dovute alla Cassa. Si prevede che dette somme siano corrisposte integralmente ai concessionari del servizio della riscossione i quali provvederanno a riversare quanto riscosso alle tesorerie dello Stato; queste ultime saranno tenute ad accreditare le somme alla tesoreria centrale dello Stato sul conto corrente speciale intestato a "Cassa DP s.p.a. gestione separata", a favore della Cassa delle ammende. Le somme dovute alla Cassa dagli istituti penitenziari saranno invece versate direttamente alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, tenute a loro volta ad accreditarle alla tesoreria centrale. Per i proventi delle manifatture carcerarie, affluenti nell'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, si è previsto che gli stessi siano assegnati in base alla normativa vigente. Tutte le suddette somme diventano fruttifere e gli interessi vengono liquidati dalla Cassa depositi e prestiti.

30.) L'articolo 24 (*Bilancio*) contiene disposizioni in materia di bilancio. Si dispone che il bilancio di previsione, le variazioni di bilancio, le delibere di assestamento adottate in corso di esercizio e il conto consuntivo della Cassa siano approvati con decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Si prevede altresì che la Cassa adotti propri regolamenti, concernenti

l'amministrazione e la contabilità, a norma dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97.

### *C) Osservazioni di carattere generale*

#### *Le ragioni dell'intervento e gli obiettivi perseguiti*

31.) Come già sopra osservato, lo schema di decreto in esame è volto a dare attuazione alla previsione contenuta nel comma 4 dell'articolo 4 della legge n. 547/1932, mediante l'adozione dello statuto della Cassa delle ammende. In assenza dello statuto, la Cassa fino a oggi ha operato sulla base di quanto disposto dagli articoli da 121 a 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (*Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative delle libertà*) con il quale sono stati definiti la composizione degli organi e le loro funzioni, nonché precisate le finalità e le modalità di intervento dell'ente. Le previsioni contenute nei predetti articoli cesseranno di avere efficacia, tenuto conto di quanto previsto dal citato comma 4, dalla data di entrata in vigore dello Statuto.

32.) Nel corso della pregressa dell'attività – come riconosciuto dalla stessa amministrazione referente – la gestione della Cassa è stata poco efficace, soprattutto a causa dell'assenza di una strategia di base e di un'adeguata programmazione, in grado di orientare in modo unitario l'attività di finanziamento; ciò nonostante l'attività finanziaria della Cassa concorra difatti – è bene ricordarlo – all'attuazione del fondamentale principio costituzionale della finalità rieducativa della pena, scolpito dal terzo comma dell'art. 27 della Costituzione.

33.) Muovendo dalla considerazione di tali difficoltà, le dichiarate finalità dell'intervento sono state le seguenti:

a) valorizzare in modo proficuo la funzione del consiglio di amministrazione, definendo concretamente le finalità dell'ente e i presupposti sulla cui base la Cassa possa finanziare un programma o un progetto;

b) perseguire un migliore e razionale svolgimento dell'attività, orientando la suddetta attività in vista della corretta ed effettiva attuazione di programmi e progetti per i quali sia stato concesso un finanziamento;

c) prevedere efficaci, adeguati e concreti strumenti di controllo, attraverso l'introduzione di momenti procedurali di costante verifica della concreta attuazione dei programmi e dei progetti approvati.

34.) Il Collegio ritiene che tali obiettivi siano meritevoli di essere perseguiti e che essi siano in linea con i valori normativi del buon andamento dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, del controllo sul corretto utilizzo e proficuo utilizzo della risorse finanziarie pubbliche. Il Collegio ritiene altresì che, nel complesso, lo schema di provvedimento sottoposto all'esame della Sezione si presenti coerente con il perseguimento di tali obiettivi.

Ma, soprattutto, questo Consiglio di Stato ritiene altamente apprezzabile la volontà del Ministero di provvedere finalmente, dopo un arco temporale di 85 anni, ad una effettiva riforma del sistema di finanziamento dei programmi di reinserimento in favore di "*detenuti ed internati*", di assistenza alle loro famiglie, di miglioramento delle loro condizioni carcerarie. Una riforma che – ispirata al perseguimento dei valori contenuti nel richiamato principio di rieducazione della pena di cui all'articolo 27, terzo comma, Cost. – vede un suo elemento imprescindibile in un cambio di funzionalità, di gestione, di *governance* dell'ente a ciò preposto: la Cassa delle ammende.

Solo attraverso la riforma in oggetto, difatti, i valori costituzionali sopra affermati potranno, finalmente, trovare effettiva attuazione.

*I profili problematici: a) l'individuazione degli interventi finanziabili*

35.) Quantunque apprezzabile per le ragioni testé riferite, nondimeno lo schema di decreto presenta alcuni profili problematici, che vanno esaminati in via generale, prima di procedere all'esame dell'articolato.

Il primo – del quale il Ministero della giustizia si mostra pienamente avvertito – concerne l'individuazione dei progetti e dei programmi finanziabili.

Al riguardo, il Ministero ha più volte osservato (v., tra l'altro, la relazione AIR) che, sebbene la lettera dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 547/1932 preveda che la Cassa finanzi solo i programmi di reinserimento in favore di detenuti e internati, tuttavia, l'intento effettivamente perseguito dal Legislatore sarebbe di ben ampia latitudine e avrebbe di mira l'obiettivo di assicurare programmi di supporto in favore di tutti i soggetti i quali, a diverso modo, siano sottoposti a misure limitative della libertà personale; il comma 4, insomma, consentirebbe di erogare finanziamenti anche allo scopo di agevolare il reinserimento di soggetti sottoposti a misure alternative alla detenzione o a sanzioni di comunità o a misure di sicurezza.

L'attività della Cassa delle ammende potrebbe, quindi, operare ad ampio raggio, nella prospettiva di concedere misure di ausilio pubblico per finanziare interventi a favore del complesso delle persone coinvolte nel circuito limitativo della libertà personale in conseguenza di condotte penalmente illecite. In tal modo, i finanziamenti erogati dalla Cassa contribuirebbero a sostenere quei progetti i quali *ex ante* si rivelino idonei a consentire il reinserimento sociale e ciò alla luce dei positivi e significativi riscontri, registrati sotto il profilo della riduzione del tasso di recidiva, specialmente nell'ambito della devianza minorile.

In linea con tale impostazione, peraltro, sarebbe del resto la scelta compiuta in occasione della adozione del regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, nel quale si è proceduto a configurare una nuova strutturazione del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità del Ministero, ponendo attenzione alla funzione di gestione dell'esecuzione penale esterna. Siffatta modifica organizzativa sarebbe coerente con la strategia politica seguita dagli ultimi Governi e dal Parlamento in materia di sicurezza la quale, da una precedente tradizionale prospettiva diretta al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori,

si indirizzerebbe ora lungo la direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità, con conseguente configurazione di pene che non contemplino soltanto la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma che avrebbero anche l'obiettivo di recuperare il rapporto tra l'autore del reato e il contesto sociale. Un tale obiettivo sarebbe stato anche sollecitato dalle conclusioni, nella parte di interesse, degli Stati generali dell'esecuzione penale e, in particolare, delle indicazioni rivenienti dal tavolo n. 18 (*Organizzazione e amministrazione dell'esecuzione penale*), istituito dal comitato di esperti (tra i quali anche magistrati amministrativi), nominati dal Ministro della giustizia con decreto 8 maggio 2015 e incaricato di predisporre le linee di azione per lo svolgimento della consultazione pubblica in materia di esecuzione penale.

L'opzione esegetica che sorregge l'intero impianto del provvedimento sarebbe, dunque, quella di estendere la platea dei soggetti in favore dei quali possa essere erogato un finanziamento, nella prospettiva di dare particolare rilievo all'ambito trattamentale esterno.

36.) Il Collegio condivide e apprezza la riferita "filosofia" dell'intervento, nondimeno il compito della Sezione è di verificare in via preventiva la legalità – seppure intesa quest'ultima in senso esteso e dinamico (ossia tenendo conto delle spinte evolutive dell'ordinamento) – dell'attività regolatoria che si intenda porre in essere. In altri termini, il Collegio non può astenersi dal vagliare la compatibilità dei traguardi avuti di mira dal Ministero della giustizia con i margini ermeneutici concessi dalla lettera della legge alla quale si vorrebbe dare attuazione. Un tale compito, peraltro, deve essere assolto avendo come faro i valori tutelati dalla Carta Fondamentale (nella fattispecie, si allude, come già accennato, alla funzione rieducativa della pena) e, quindi, interpretando il dato primario (che è antecedente alla Costituzione) in una prospettiva costituzionalmente orientata.

Orbene, ai fini di tale verifica, occorre muovere dalla lettera dell'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547 che, al comma 2, perimetra esattamente l'ambito dell'attività della Cassa, stabilendo che essa "*finanzia programmi di reinserimento*



*in favore di detenuti ed internati, programmi di assistenza ai medesimi ed alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie.”. Soggiunge il sunnominato comma 4 della medesima disposizione che lo statuto è adottato per “specificare le finalità dell’ente indicate dal comma 2”.*

A fronte di tale previsione di rango primario, l’articolo 2, comma 2, dello schema di decreto dispone quanto segue: “2. La Cassa eroga i propri fondi per il finanziamento di:

*a) programmi di reinserimento di detenuti, di internati, di persone in misura alternativa alla detenzione o soggette a sanzione di comunità o misura di sicurezza, consistenti nell’attivazione di percorsi di inclusione lavorativa e di formazione, anche comprensivi di eventuali compensi a favore dei soggetti che li intraprendono, e finalizzati all’acquisizione di conoscenze teoriche e pratiche di attività lavorative che possano essere utilizzate nel mercato del lavoro, nonché nella sperimentazione di protocolli di valutazione del rischio, presa in carico ed intervento delle persone condannate;*

*b) programmi di assistenza ai detenuti, agli internati o alle persone in misura alternativa alla detenzione o soggette a sanzione di comunità o misura di sicurezza nonché alle loro famiglie, contenenti, in particolare, iniziative educative, culturali e ricreative, nonché di recupero dei soggetti tossicodipendenti o assuntori abituali di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoliche, di integrazione degli stranieri sottoposti ad esecuzione penale, di cura ed assistenza sanitaria;*

*c) progetti di edilizia penitenziaria di riqualificazione e ampliamento degli spazi destinati alla vita comune e alle attività lavorative dei ristretti ovvero di miglioramento delle condizioni igieniche degli ambienti detentivi;*

*d) programmi di giustizia riparativa in favore delle vittime del reato o della comunità locale, anche comprensivi di eventuali contributi a sostegno dell’attività volontaria gratuita o del lavoro di pubblica utilità del reo presso enti o*

*associazioni pubbliche ovvero associazioni private di cui all'articolo 16, comma 3.*”.

Il Collegio ritiene che il disposto dal riportato comma 2 dell'articolo 4 della legge del 1932 debba essere interpretato e applicato in chiave diacronica e alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, di cui una costante è stata la spinta della legislazione nella direzione di un evidente *favor* per il trattamento extracarcerario, superando – anche in ragione delle ripetute sollecitazioni europee e sovranazionali – le risalenti concezioni dell'esecuzione penale, la cui implementazione si riduceva essenzialmente alla segregazione del condannato dal consorzio sociale.

Non può, insomma, ignorarsi che l'articolo 4 in questione è stato scritto in un momento storico in cui si reputava, a livello normativo e giurisprudenziale, che le funzioni retributive e preventive (generale e speciale) della pena prevalessero sulle inesprese (all'epoca) finalità rieducative della sanzione, ossia sulle finalità che, al contrario, la Costituzione configura come predominanti.

Certo, il Legislatore, che di recente è intervenuto due volte, *in parte qua*, sulla legge n. 547/1932 (nel 2008 e nel 2016), avrebbe potuto avvertire l'esigenza di adeguare la normativa alle mutate esigenze della risocializzazione, ma tale circostanza non può impedire all'interprete e, in questa sede, alla Sezione di calare esattamente il dato positivo nella attuale trama di valori normativi, come si è andata formando grazie al continuo innesto, nel sistema giuridico, dei principi supremi della Costituzione e delle fonti internazionali.

37.) In questa prospettiva, il Collegio ritiene che un'interpretazione costituzionalmente orientata della locuzione “*detenuti e internati*” debba essere effettuata in chiave teleologica, ossia non soltanto alla stregua della ricordata finalità rieducativa dell'esecuzione penale, ma anche tenendo conto dello scopo perseguito dal Legislatore e di come detto scopo si atteggi nell'attualità.

Si vuole significare che, nel 1932, la segregazione (*id est*, la detenzione e l'internamento) copriva sostanzialmente l'intero ambito dell'esecuzione penale.

La situazione, dall'avvento della Costituzione in poi, è radicalmente mutata sul

piano quantitativo e qualitativo. Anzi, la restrizione carceraria oggi costituisce l'*extrema ratio* ed essa, rispetto alla risocializzazione, rappresenta l'opzione residuale, da scegliere, sulla base di una valutazione di proporzionalità operata dal Legislatore e dalla Magistratura penale, esclusivamente quando non si diano altre strade per l'avvio di percorsi alternativi al soggiorno penitenziario di un soggetto sottoposto o sottoponibile – la precisazione è rilevante – a una sanzione limitativa della libertà personale.

Non può infatti sottacersi che la restrizione è un costo, non solo finanziario, ma soprattutto umano e sociale. Volendo semplificare in maniera icastica il concetto appena esposto, si può sostenere che un recluso costa alla società molto di più di un soggetto reintegrato nella legalità, atteso che il recupero attenua la tendenza a reiterare un reato, mentre la segregazione tende a incrementarla.

Il Collegio, ovviamente, è ben consapevole dei limiti applicativi dell'interpretazione costituzionalmente orientata, la quale non può spingersi fino al punto di travisare e travalicare la lettera della legge; senonché l'interprete non può sottrarsi al compito di esplorare l'area semantica di una disposizione onde estrarne tutta la normatività latente, se quest'ultima sia conforme a Costituzione.

38.) Calando il caso di specie nel contesto dei menzionati principi, il Collegio giunge alla conclusione che l'espressione "*detenuti e internati*" possa essere estesa oltre gli angusti confini che essa aveva nel 1932 fino a comprendere tutte le attuali misure di esecuzione penale che presentino un collegamento, anche solo eventuale e potenziale, con la segregazione e, quindi, anche quelle misure, comunque limitative della libertà personale, che precedano e precludano l'irrogazione di una sanzione penale di carattere restrittivo.

39.) In questo quadro, la perimetrazione oggettiva degli interventi finanziabili, siccome delineata dall'articolo 2 dello schema di provvedimento, si presenta coerente con le coordinate esegetiche tracciate, fatti salvi i necessari accorgimenti di carattere definitorio, dei quali si darà conto nel prosieguo, nella parte del

presente parere recante le osservazioni relative all'articolato.

40.) Così ridefiniti, in chiave estensiva, i confini esegetici fissati dall'articolo 4 della legge, possono farsi rientrare nell'alveo dei progetti finanziabili anche gli interventi di cui alla lettera d) dell'articolo 2 dello schema di decreto, relativa ai programmi di giustizia riparativa in favore delle vittime del reato o della comunità locale.

Invero, occorre premettere che – seppure in assenza di una specifica definizione nello schema di decreto – il Collegio reputa di dover riferire la locuzione “*giustizia riparativa*” a qualunque procedimento in cui la vittima e il reo e ogni altro soggetto o comunità lesi da un reato partecipino attivamente, e congiuntamente, alla risoluzione delle questioni collegate all'illecito, anche con l'aiuto di un facilitatore (in tema, v. anche la direttiva 2012/29/UE). Orbene, muovendo da tale premessa, è evidente che l'attuazione di detti programmi implichi anche il coinvolgimento del soggetto sottoposto alla misura limitativa della libertà personale e che, pertanto, si giustifichi il finanziamento.

41.) Il Collegio non esclude del tutto, però, che possano residuare delle incertezze, sia pur marginali, in ordine alla idoneità della ricostruita nozione di “*detenuti e internati*” a ricomprendere, nel novero degli interventi finanziabili dalla Cassa, anche quelli relativi a persone sottoposte a “*misura di sicurezza*”.

Tale nozione, stante il tenore letterale della disposizione, è da intendersi, infatti, come misure di sicurezza non detentive (tale conclusione è imposta dalla considerazione che l'“internato” è, per l'appunto, il soggetto sottoposto a misure di sicurezza detentive; v., sul punto, l'articolo 215 del codice penale).

42.) Nondimeno, il Collegio ribadisce la piena condivisione delle ragioni espresse dal Ministero circa l'esigenza di una massima espansione delle potenzialità di intervento della Cassa delle ammende, anche con riferimento al delicato settore della giustizia minorile, e, quindi, ritiene di dover segnalare tale possibile incertezza al Governo e, per esso, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), in modo da considerare anche l'opportunità di una riformulazione

ampliativa e attualizzata dell'articolo 4 della legge n. 547/1932, da operarsi in occasione del primo intervento legislativo utile.

*I profili problematici: b) il controllo sull'attività finanziaria*

43.) Il Collegio rileva poi che l'attività istruttoria compiuta (attività della quale si è dato atto nella "Sezione 2" della relazione AIR) avrebbe potuto essere maggiormente approfondita.

Sebbene, infatti, la Cassa delle ammende sia un ente pubblico, istituito presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, essa svolge comunque un'attività di erogazione di finanziamenti i cui beneficiari non sono solamente le pubbliche amministrazioni, ma anche soggetti privati. Sebbene dunque la Cassa delle ammende sia sottoposta alla vigilanza del Ministero della giustizia (ancorché, per taluni aspetti, eserciti sulla Cassa una forma di controllo anche il Ministero dell'economia e delle finanze), essa pone comunque in essere un'attività altrimenti sottoposta, come noto, a rigorosi controlli, svolti da plurime istituzioni variamente preposte alla tutela degli interessi di rilievo costituzionale interferenti sullo svolgimento dell'attività in parola.

Nella consapevolezza della delicatezza dei compiti assolti dalla Cassa delle ammende, il Ministero della giustizia ha interpellato il Ministero dell'economia e delle finanze, l'ANAC e vari esperti in esecuzione penale, ma non anche la CONSOB e la Banca d'Italia per i profili di rispettiva competenza di queste ultime (ossia le regole di trasparenza e di correttezza dei comportamenti degli intermediari finanziari e quelle tecniche sul contenimento del rischio, la stabilità e la sana e prudente gestione). Pur essendo al cospetto di un ente pubblico, acquisire l'avviso di dette Autorità potrebbe risultare opportuno anche nel prosieguo dell'iter di approvazione.

*I profili problematici: c) la fase di monitoraggio*

44.) Da tempo la Sezione si sofferma sull'importanza di un attento monitoraggio

sull'attuazione di qualunque provvedimento normativo, una volta perfezionatosi il relativo procedimento formativo. Questa fase, nel caso dello statuto in esame, è particolarmente delicata, dal momento che occorrerà verificare se la riforma delle regole di organizzazione e di attività dell'ente abbia consentito di risolvere il più rilevante problema operativo manifestato nel tempo dalla Cassa, ossia quello della scarsa finalizzazione dell'attività di finanziamento.

Interessa, soprattutto, che la Cassa sia efficiente ed efficace non solo nel raccogliere le entrate, ma anche nel destinarle a progetti realmente efficaci, oltre che coerenti con la complessiva strategia del recupero delle persone sottoposte a esecuzione penale.

Occorre, dunque, costruire idonei indicatori per ogni segmento della filiera dell'attività di finanziamento. Sul punto, il paragrafo C) della Sezione 1 della relazione AIR coglie l'essenza delle problematiche, ma si presenta non adeguato nella proposizione di indicatori i quali, peraltro, non sarebbe difficile costruire, facendo riferimento all'esperienza di soggetti, anche pubblici, che svolgano attività analoghe (sotto il profilo finanziario) a quella della Cassa delle ammende.

D'altronde, gli indicatori utili a monitorare l'efficacia della futura azione della Cassa, oltre a soffermarsi sui profili quantitativi di ordine economico-finanziario della gestione (ossia quanti progetti finanziati, per quali importi, per quanti soggetti coinvolti, in base a quali tempistiche, ecc.), dovranno anche rivolgersi alla verifica qualitativa della reale incidenza degli interventi autorizzati, nei termini cioè del raggiungimento di obiettivi coerenti con le finalità dell'ente (sul piano, ad esempio, del tasso di riduzione della recidiva, della natura dei reinserimenti andati a buon fine, degli ambiti della società civile o del territorio interessati e così via).

45.) L'esigenza di un monitoraggio del tipo testé descritto è essenziale per il riscontro *ex post* circa l'efficacia della riforma che si intende attuare. La serietà di una tale verifica presuppone un'attività di rilevamento e di valutazione che si svolga in modo continuo e duraturo; non si può, quindi, prescindere da un chiaro riferimento di carattere organizzativo, che – vista la funzione valutativa – deve

essere collocato all'esterno della Cassa.

Dovrà, insomma, essere individuato, nell'ambito del disegno organizzativo ministeriale, un plesso, provvisto delle necessarie competenze, stabilmente deputato al controllo obiettivo, sulla base degli indicatori ai quali si è fatto cenno, sul raggiungimento, o no, degli obiettivi perseguiti.

L'indicazione di detto plesso spetta al decreto di cui allo schema in esame nel quale, pertanto, si raccomanda di inserire un'apposita disposizione in tal senso. Giova cogliere anche questa occasione per ricordare che ciascun Ministero è tenuto ad identificare, nell'ambito della propria organizzazione, a norma dell'art. 14, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246, l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR.

*I profili problematici: d) la “governance” dell'ente*

46.) Un altro tema di rilievo è quello della sistema della cd. *governance* dell'ente per quanto attiene, in particolare, alla composizione e all'attività del consiglio di amministrazione.

Invero, lo statuto sottoposto al vaglio della Sezione assegna al consiglio di amministrazione un compito pienamente coerente con l'esigenza di recuperare, in futuro, una coerente dimensione strategica della sua azione. Non a caso l'articolo 7, comma 1, dello schema prevede che il consiglio, tra l'altro, deliberi, ogni anno, sulle linee programmatiche di indirizzo generale per la valutazione dei progetti e dei programmi da finanziare.

Allo scopo dell'effettivo conseguimento del suddetto, condivisibile, obiettivo ritiene il Collegio che sia opportuno introdurre almeno tre significative modifiche.

47.) In primo luogo, appare opportuno modificare, in parte, la composizione del consiglio di amministrazione, pur mantenendone il numero dei componenti.

Quello descritto dall'articolo 6 dello schema è, infatti, un organo che, a parte l'eccezione del presidente, si presenta sostanzialmente “interno” all'amministrazione pubblica.

Tale scelta sembra porsi in diretto contrasto con le esigenze di “apertura” della Cassa delle ammende al mondo dell’esecuzione penale sviluppatosi all’esterno del circuito delle burocrazie ministeriali (e pienamente rappresentato, ad esempio, agli “Stati Generali dell’Esecuzione Penale” di cui è stato riferito in sede di audizione).

Una Cassa che intenda declinare indirizzi strategici adeguati e realistici, che intenda attuarli e “renderne conto” in maniera non autoreferenziale, che intenda “cambiare passo” rispetto ai decenni precedenti, che intenda aprirsi meglio al mondo dei destinatari del servizio che deve svolgere, non può prescindere – ad avviso di questo Consiglio di Stato – dall’inserimento, all’interno del suo principale organo di governo (organo che potrebbe definirsi “politico”, facendo riferimento al concetto di “politica dell’amministrazione” o di “*policy*”), di soggetti esterni, non provenienti cioè dai ranghi dell’amministrazione e in possesso, però, delle indispensabili competenze occorrenti alla migliore ideazione delle strategie.

In sintesi, è necessario che il consiglio di amministrazione della Cassa possa avvalersi di persone che dominino saperi “non giuridici”, né “amministrativi”, in materia di psicologia, criminologia, associazionismo nel settore dell’esecuzione penale e quant’altro sia necessario per una corretta analisi delle questioni da affrontare e risolvere.

Per raggiungere questo risultato, il Collegio ritiene che almeno uno dei componenti del consiglio di amministrazione (escluso il presidente) non debba appartenere ai tre ministeri coinvolti.

48.) Ancora con riferimento al consiglio di amministrazione, considerandone la specifica attività di definizione delle linee strategiche di intervento, dovrà assegnarsi a tale organo anche il compito di elaborare, oltre agli indirizzi generali, anche i criteri per la verifica, nella propria sede procedimentale, dell’utilità e della congruità delle proposte pervenute. Tale compito è ora relegato, dal punto di vista della topografia normativa, nel solo comma 3 dell’articolo 18 e, per di più, esso risulta attribuito alla valutazione, essenzialmente discrezionale e priva di criteri di



valutazione, del segretario generale.

Una soluzione del genere presenta quanto meno due profili meritevoli di miglioramento: per un verso, essa attribuisce alla figura del segretario generale un ruolo che potrebbe risultare, in concreto, anche più determinante di quello del consiglio di amministrazione; per altro verso, la non felice collocazione della previsione finisce per dequotare l'importanza della attività di valutazione dei progetti, l'unica che invece consente di verificare, a completamento dell'istruttoria, la coerenza delle varie istruttorie effettuate con gli indirizzi decisi a monte. L'impianto normativo, in questa parte, dovrà allora rendere evidente il collegamento tra la programmazione e il controllo sugli impieghi sotto il profilo della utilità e della congruità di questi ultimi.

49.) Dell'attività compiuta è poi il consiglio di amministrazione a dover dare conto all'esterno, ossia ai suoi interlocutori (i soggetti finanziati, il Ministero della giustizia, le altre amministrazioni, la Magistratura penale e, soprattutto, le persone sottoposte a trattamenti di rieducazione e i cittadini). Al contrario, per effetto del combinato disposto degli articoli 7, comma 1, lettera g), e 12, comma 1, lettera q) dello schema, le essenziali funzioni di comunicazione e di *accountability* connesse con la elaborazione della relazione annuale appaiono impropriamente delegate, nella sostanza, al segretario generale. Si invita, quindi, a riconsiderare anche tale aspetto dello schema.

*I profili problematici: e) i tempi dell'entrata in vigore*

50.) L'ultimo profilo di carattere generale meritevole di attenzione concerne l'entrata in vigore del provvedimento, momento al quale il comma 4, secondo periodo, dell'articolo 4 della legge n. 547/1932 collega la sopravvenuta cessazione dell'efficacia degli articoli da 121 a 130 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (e, inevitabilmente, anche del provvedimento del 26 marzo 2007 del Presidente della cassa delle ammende, con il quale si è disciplinato il procedimento finalizzato all'erogazione dei finanziamenti).

Sennonché, all'epoca dell'entrata in vigore dello statuto, stabilita dal comma 2 dell'articolo unico ( *“Lo statuto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana”*), la Cassa non sarà più in grado di operare, essendo venuta meno la precedente disciplina e mancando ancora i seguenti provvedimenti (come correttamente indicato nella relazione tecnico-normativa):

- a) i decreti del Ministro della giustizia di nomina del presidente della Cassa e di costituzione del consiglio di amministrazione (sebbene l'articolo 4, comma 4, dello schema di decreto preveda che, in sede di prima applicazione, fino alla nomina del presidente della Cassa, le relative funzioni siano svolte dal Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria);
- b) il decreto del Ministro della giustizia di costituzione del collegio dei revisori dei conti;
- c) il decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dell'ammontare dei compensi da corrispondere al presidente e ai componenti del collegio dei revisori dei conti;
- d) il provvedimento del consiglio di amministrazione di approvazione del modello per la presentazione delle domande di finanziamento, dei criteri e delle modalità di ammissione dei progetti e dei programmi di finanziamento;
- e) i provvedimenti del consiglio di amministrazione di adozione dei regolamenti concernenti l'amministrazione e la contabilità.

Nella citata relazione tecnica si dà atto che tali provvedimenti dovranno essere adottati in linea con l'esigenza di dare pronta funzionalità all'ente. Il Collegio ritiene che le esigenze di una buona amministrazione impongano che, almeno i provvedimenti di cui alle lettere a), b) e c), siano predisposti prima dell'entrata in vigore dello statuto, per essere adottati lo stesso giorno dell'entrata in vigore di quest'ultimo e che i provvedimenti di cui alle lettere d) ed e) siano adottati non oltre trenta giorni dopo l'entrata in vigore dello statuto. In ragione di tali rilievi, si rimette dunque alla scelta del Ministero della giustizia se mantenere l'attuale

versione del comma 2 dell'articolo unico dello schema di decreto o se, invece, modulare in tempi differenti l'entrata in vigore dello statuto.

*D) Osservazioni sull'articolato*

51.) Prima di ogni considerazione sul contenuto dell'articolato, va osservato sul versante metodologico che, per molti aspetti, il Ministero ha riprodotto pedissequamente il contenuto delle disposizioni recate dal sopra citato decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.

Orbene, diversamente da quanto evidentemente divisato dal Ministero proponente, il Collegio ritiene che le scelte regolatorie compiute in passato non siano affatto vincolanti e che, al contrario, l'occasione offerta dall'adozione dello statuto debba essere sfruttata al meglio per chiarire, emendare e modificare le norme in precedenza fissate, se ciò possa contribuire all'auspicato successo della riforma.

52.) In via generale il Collegio rileva, poi, che il testo del decreto risulta redatto secondo le buone regole del *drafting* normativo.

53.) Con riferimento al preambolo si condivide, stante la natura del provvedimento, la menzione dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

54.) Ancora, con riguardo al preambolo, è opportuno, ad avviso del Collegio, richiamare il succitato articolo 27, terzo comma, della Costituzione, valorizzando fin dalle premesse del provvedimento la finalità rieducativa della pena che con l'atto si intende perseguire.

55.) Sempre con riferimento al preambolo è, per contro, da modificare l'ultimo periodo, prima della parola "*Emana*", dedicato all'indicazione del Ministro proponente e dei Ministri concertanti. L'articolo 4, comma 4, della legge non prevede, infatti, alcun concerto anche perché l'autorità emanante è il Presidente del Consiglio dei Ministri.

La disposizione primaria implica che la proposta del provvedimento sia del Ministro della giustizia, sicché l'intero periodo dovrà ridursi alla seguente

espressione: “*Sulla proposta del Ministro della giustizia;*”.

I “concerti” già acquisiti conservano comunque un importante valore istruttorio, endoprocedimentale e di carattere consultivo, costituendo la prova dell’avvenuto interpello delle altre amministrazioni interessate all’adozione dello statuto in esame. In nessun caso, però, le volontà di tali amministrazioni, impropriamente repute “concertanti”, possono vincolare giuridicamente la formazione dell’atto, il cui contenuto precettivo è riservato alle determinazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, autorità emanante, sulla base della proposta formulata dal Ministero della giustizia.

56.) Appare opportuno completare l’elenco delle definizioni contenuto nell’articolo 1.

Ad avviso della Sezione, vanno inserite le definizioni, per i limitati fini dell’applicazione del futuro decreto, di “*sanzioni di comunità*” e di “*giustizia riparativa*”, atteso che tali due nozioni sono essenziali per individuare sul piano oggettivo gli interventi finanziabili ai sensi dell’articolo 2 dello schema. Le due definizioni sono inoltre indispensabili perché esse non si rinvengono *aliunde* nell’ordinamento positivo. Ed invero, al concetto di “giustizia riparativa” (per come inteso dalla Sezione) si è accennato sopra; per quanto concerne le “sanzioni di comunità” va osservato che l’espressione è di origine anglosassone (*community sanctions*) ed è tratta dalla Raccomandazione n. R(92)16, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 19 ottobre 1992, relativa alle regole europee sulle sanzioni e misure alternative alla detenzione, là dove per “sanzioni di comunità” si intendono le misure che mantengono il reo nella comunità. Nel relativo insieme sono, dunque, incluse sia le misure applicate prima e in luogo della sanzione penale sia quelle che consistono in una modalità di esecuzione di una pena detentiva all'esterno di un istituto penitenziario.

57.) Riguardo all’articolo 4 si formulano due rilievi.

Innanzitutto, nel comma 2, dovrebbe essere inserito un termine finale, di breve durata, per lo svolgimento delle funzioni vicarie esercitabili da parte del Capo del

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in caso di vacanza, assenza o impedimento del presidente. Si condivide, infatti, l'esigenza, ben motivata nella relazione ministeriale, che il presidente della Cassa sia un soggetto esterno all'amministrazione; occorre, tuttavia, scongiurare il pericolo che il relativo incarico possa non essere assegnato per lungo tempo in ragione della continuità nello svolgimento delle funzioni assicurato dal ruolo vicario riconosciuto al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Per quanto concerne il comma 4 del medesimo articolo, si rinvia alla considerazioni sopra svolte relative alla criticità rappresentata dalla tempistica dell'entrata in vigore dello statuto (incidentalmente si osserva che, nel comma, tra la parola "*Capo*" e la parola "*Dipartimento*" va inserita la parola "*del*").

58.) Nell'articolo 7, comma 1, lettera d), dopo le parole "*del segretario*", debbono essere inserite le seguenti: "*di cui all'articolo 13, comma 1*", così chiarendosi che il "segretario" ivi nominato è quello che coadiuva il segretario generale.

59.) Ancora con riferimento all'articolo 7 si suggerisce di aggiungere nel comma 1, lettera d), in fine, le parole "*in misura adeguata rispetto alle finalità e all'attività dell'ente*".

60.) Sempre con riguardo all'articolo 7, solleva qualche perplessità la lettera m) del comma 1, ove è previsto – trapiantando nello statuto il tenore dell'articolo 123, comma 2, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 – che il consiglio possa deliberare di impiegare le disponibilità finanziarie depositate presso la Cassa depositi e prestiti "*anche in modo diverso dal deposito in conto corrente*".

Innanzitutto, non è chiaro (e l'occasione è opportuna per precisarlo) se tali disponibilità siano le medesime menzionate nel successivo articolo 20, comma 1, lettera d) (che, a sua volta, replica l'articolo 127, comma 1, lettera d), del sunnominato decreto n. 230/2000). Soprattutto, stante l'intuibile esigenza di assicurare un basso livello di rischio degli investimenti ammissibili per le risorse

finanziarie nella disponibilità della Cassa delle ammende, occorre che la previsione in esame richiami una differente disposizione dello stesso decreto (da inserire) o un altro elemento normativo (come, ad esempio, una tabella da allegare) o un'altra fonte positiva (da indicare) che individui il tipo di impieghi consentiti alla Cassa delle ammende.

61.) Infine, nel comma 1, lettera b), dell'articolo 7, la parola "*erogazione*" va sostituita con "*concessione*".

62.) All'articolo 9, comma 4, si prevede che il collegio dei revisori duri in carica quattro anni.

In tal modo si fa coincidere la durata del consiglio di amministrazione con quella del collegio dei revisori. Appare opportuno evitare tale coincidenza, dal momento che siffatto allineamento temporale rischia di indebolire l'alterità degli interessi che deve esistere in ogni rapporto tra un controllato e un controllore. Si suggerisce, pertanto, di allungare la durata della carica del collegio dei revisori.

63.) Nell'articolo 11, comma 1, si prevede che il segretario generale sia scelto tra i dirigenti di seconda fascia dell'amministrazione della giustizia.

La disposizione tace sulle modalità della scelta. Non si comprende se la selezione del candidato intervenga a seguito dell'indizione di un interpello o se, invece, essa sia rimessa alla totale discrezionalità del consiglio di amministrazione in assenza di qualunque proceduralizzazione. Intuibili esigenze di trasparenza e di buon andamento suggerirebbero di optare per la prima soluzione (ossia per la procedimentalizzazione della scelta).

64.) Ancora con riferimento al segretario generale occorre valutare se tale figura – stante la rilevanza dei compiti dei quali è investito – debba essere ricoperta esclusivamente da un dirigente di seconda fascia o se, invece, non sia opportuno eliminare dal testo della disposizione la specificazione "*di seconda fascia*", consentendo all'amministrazione una più ampia facoltà di scelta, soprattutto in sede di rilancio dell'ente in parola.

65.) Sempre nell'articolo 11, comma 2, si ritiene preferibile che l'inciso "*anche*

*tenuto conto delle funzioni già esercitate alla data di adozione del presente statuto” vada espunto.*

Si invita il Ministero a trovare una differente soluzione nell’ambito di un’eventuale disciplina transitoria e, comunque, a tener conto della circostanza per cui, in conseguenza dell’entrata in vigore dello statuto, trova applicazione l’articolo 7, comma 1, lettera e).

66.) Il comma 1 dell’articolo 13 solleva, riguardo alla scelta del segretario, le stesse perplessità sopra esposte in relazione alla scelta del segretario generale di cui all’articolo 11, comma 1.

67.) Il comma 1 dell’articolo 14 dovrebbe essere così riformulato: *“Le funzioni di presidente, di consigliere di amministrazione, nonché di segretario generale sono svolte a titolo gratuito e possono dare luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute e documentate.”*. Anche la rubrica va riformulata come segue: *“(Compensi dei componenti degli organi)”*.

68.) Il Titolo III dello schema di decreto disciplina, come già osservato, la procedura di finanziamento.

Si tratta di una materia attinente al concreto svolgimento dell’attività amministrativa della Cassa e che usualmente non rientra nel novero dei tradizionali oggetti degli statuti degli enti pubblici.

Non si ravvisano, tuttavia, ostacoli di ordine giuridico che giustifichino l’espunzione delle relative disposizioni dal testo del decreto, anche perché la loro presenza trova un preciso fondamento legislativo là dove l’articolo 4, comma 4, della legge n. 547/1932 prevede che lo statuto disciplini l’*”amministrazione”* della Cassa delle ammende, distinguendo tale oggetto dalle *“modalità di funzionamento”*.

69.) Ritiene il Collegio che debba essere rimodulata, anche attraverso un accorpamento, l’organizzazione del materiale precettivo contenuto negli articoli 15 e 16.

Nella successione dei commi di un ipotetico articolo unico, gli attuali commi dell'articolo 15 dovrebbero essere collocati dopo il comma 4 dell'attuale articolo 16 e così rinumerati: il comma 2 dell'attuale articolo 15 dovrebbe diventare il comma 5 dell'articolo unico, l'attuale comma 1 divenire il comma 6 e il comma 3 seguire il predetto comma 6.

70.) In occasione di tale suggerita riformulazione, dovrà anche esser chiarito il senso dell'avverbio "*prioritariamente*".

La priorità è un concetto relazionale e, pertanto, ne debbono sempre esser precisate le regole di determinazione. In particolare, occorre rendere intellegibile se la valutazione prioritaria debba intervenire in occasione di ogni deliberazione del consiglio di amministrazione o su base annua o in riferimento all'importo finanziato o secondo un diverso criterio.

71.) Inoltre, nell'articolo unico risultante dalla combinazione degli attuali articoli 15 e 16 dello schema, dovrebbe esser reso evidente, mediante specifica menzione, il vincolo di coerenza tra l'attività di esame delle domande di finanziamento e le linee di indirizzo di cui all'articolo 7, comma 1, dello schema.

72.) Infine, qualora il Ministero ritenesse di dover conservare, anche a seguito delle modifiche sopra suggerite, la rubrica dell'attuale articolo 16, allora la parola "*Instaurazione*" dovrebbe essere sostituita con la parola "*Avvio*".

73.) Si osserva poi che, nell'articolo 17 (e in tutte le disposizioni del Titolo III), la procedura finalizzata alla concessione, o meno, dei finanziamenti è svolta, o almeno deve ritenersi svolta, con l'utilizzo di supporti cartacei, non facendosi alcun accenno alla digitalizzazione delle istanze, all'informatizzazione delle procedure e alle comunicazioni telematiche.

Tali previsioni si pongono pertanto in manifesta controtendenza rispetto alla progressiva digitalizzazione dell'amministrazione pubblica italiana. Occorre, dunque, riscrivere la disposizione (ma, se del caso, anche gli altri articoli del Titolo III), prevedendo, almeno in una prospettiva temporale ravvicinata, l'integrale digitalizzazione dei procedimenti.



74.) In merito al contenuto dell'articolo 18 si sono già svolte, sopra, delle osservazioni di carattere generale e si è messa in luce la centralità, ai fini della riforma avuta di mira dal Ministero della giustizia, di un'adeguata valutazione della utilità e della congruità degli interventi per i quali sia chiesto un finanziamento. Qui è sufficiente ribadire che l'istruttoria affidata al responsabile del procedimento non può consistere in una attività di mero carattere amministrativo-contabile. Piuttosto, già il responsabile del procedimento dovrà deliberare anche la congruità delle proposte di finanziamento e la loro rispondenza alle linee di indirizzo, onde offrire al segretario generale e, poi, al consiglio di amministrazione elementi utili per una valutazione completa, che guardi in primo luogo alla effettiva *utilità* del progetto, prima ancora che alla sua esatta confezione amministrativo-contabile.

75.) Ancora con riferimento all'articolo 18, comma 2, la burocratica locuzione “*e non oltre*” deve essere eliminata ovunque essa compaia.

76.) Sempre in relazione all'articolo 18 si osserva che non è indicato alcun termine finale del procedimento, ma soltanto i termini intermedi.

Sebbene la peculiarità dell'attività svolta dall'ente renda imprevedibile la durata media dei procedimenti, nondimeno questi dovranno comunque essere avviati e conclusi in tempi ragionevolmente brevi, come impone il canone costituzionale del buon andamento, nonché il principio generale di cui all'articolo 2 della l. n. 241 del 1990. Si ritiene, quindi, opportuno che nella disposizione si accenni alla tempistica complessiva delle procedure, assicurando il rispetto delle determinazioni di carattere generale che, pure in ordine a questo aspetto, dovranno essere stabilite dal consiglio di amministrazione.

77.) Presenta diversi aspetti problematici l'articolo 19.

Innanzitutto la “condizione” di cui al comma 1, lettera a), non può essere fissata a discrezione della Cassa, ma semmai è una *condicio juris*.

In tutto il testo della disposizione, inoltre, si utilizza in modo del tutto generico il termine “*finanziamento*” senza precisare se si tratti di finanziamenti ordinari (per

cui il beneficiario deve provvedere al rimborso del capitale e degli interessi), di finanziamenti a tasso agevolato ovvero a fondo perduto.

Ebbene, come già osservato *supra*, in relazione all'articolo 7, comma 1, lettera m), dello schema, occorre che sia definita chiaramente la tassonomia delle diverse tipologie di finanziamenti concedibili, nonché dei casi in cui sia necessario prestare, e in che misura, la garanzia fideiussoria. Qualora poi i finanziamenti siano destinati a beneficiari (anche finali) diversi da pubbliche amministrazioni, sarà necessario verificare il rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato.

Sono inoltre previste, al comma 4, delle ipotesi di revoca, peraltro solo in relazione alle fattispecie previste al comma 3 del medesimo articolo (ancorché possano darsi altri e più gravi eventi tali da giustificare un atto di ritiro), senza nulla stabilire in ordine agli effetti della revoca sui relativi progetti in corso di attuazione, che pertanto rimarrebbero incompiuti.

78.) Ancora a proposito dell'articolo 19, con riferimento al comma 5, è opportuno stabilire, a tutela dell'Erario, che l'erogazione avvenga a stato di avanzamento del progetto.

79.) Nell'articolo 20, comma 1, lettera b), non è chiaro che cosa si intenda per "*titolarità di concessioni*". L'espressione, seppur ripresa dall'articolo 127, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, deve essere precisata.

80.) Con riferimento alla lettera d) del medesimo comma 1 dell'articolo 20, si rinvia a quanto già osservato sopra.

81.) Nell'articolo 22, comma 4, l'espressione incidentale "*di regola,*" va espunta perché, nel contesto della previsione, risulta superflua e foriera di opacità applicative.

82.) Infine, in considerazione dei plurimi aspetti, sopra esaminati, relativi alla tempistica dell'entrata in vigore del provvedimento, si rimette alla valutazione del Ministero se introdurre nell'articolo unico, oppure nel testo dello statuto, una previsione di diritto intertemporale nella quale chiarire anche la sorte del

provvedimento del Presidente della Cassa delle ammende del 26 aprile 2007.

83.) Un'ultima considerazione concerne il coinvolgimento della Cassa depositi e prestiti previsto da varie disposizioni dello schema (articolo 7, comma 1, lettere l) e m); articolo 19, comma 5; articolo 20, comma 1, lettera e); articolo 22, commi 4 e 5; articolo 23 commi 1, 5, 6 e 7).

Anche in questo caso il Ministero si è in gran parte rifatto al decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.

Orbene, ricordando ancora una volta che le disposizioni del succitato decreto non vincolano le soluzioni regolatorie adottabili con lo statuto, è doveroso sottoporre alla valutazione del Ministero della giustizia se il ricorso alla Cassa depositi e prestiti – che è una società per azioni partecipata, seppur minoritariamente, anche soggetti privati – sia obbligatorio, o legittimo (anche sul piano della legalità sovranazionale), o conveniente.

Muovendo da questa premessa di carattere generale, si segnala all'attenzione, ad esempio, l'articolo 7, comma 1, lettera l), che prevede la possibilità di stipulare mutui con la Cassa depositi e prestiti: una disposizione del genere, oltre a non apparire di piana lettura applicativa, è fortemente limitante per l'operatività della Cassa giacché esistono altri istituti finanziatori pubblici (come la BEI, ma non solo), i quali potrebbero applicare condizioni finanziarie più vantaggiose.

84.) Alla stregua di tutto quanto sopra premesso e considerato, il parere della Sezione sullo schema di decreto indicato in oggetto è favorevole con osservazioni.

Ai sensi del §. 42) il presente parere deve essere trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL).

P.Q.M.

Con le osservazioni indicate in motivazione è il parere favorevole della Sezione.

Manda la Segreteria della Sezione per la trasmissione del presente parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL).

**L'ESTENSORE**  
Gabriele Carlotti

**IL PRESIDENTE**  
Luigi Carbone

**IL SEGRETARIO**

Carla Castellani