



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

CASSA DELLE AMMENDE

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL BILANCIO DI -
PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 -
E PER IL TRIENNIO 2019 - 2021 -**



Contesto normativo di riferimento

La Cassa delle Ammende è stata istituita con la legge 9 maggio 1932 n. 547, quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico, per il finanziamento di programmi e progetti diretti a favorire il reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria, limitativi o privativi della libertà personale. Con D.P.C.M. 10 aprile 2017 n. 102 è stato emanato lo Statuto della Cassa che ha stabilito l’organizzazione, le finalità e modalità di erogazione dei finanziamenti.

Secondo l’art. 7, comma 1, lettera h) dello Statuto, la Cassa deve presentare *“il bilancio di previsione e il conto consuntivo, nonché le variazioni di bilancio in corso di esercizio e l’assestamento secondo i principi generali contenuti nel decreto legislativo 31 Maggio 2011 n° 91 e successivi decreti attuativi”* e, ai sensi dell’art. 23, comma 2, deve adottare *“propri regolamenti concernenti l’amministrazione e la contabilità a norma dell’art. 2, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica del 27 febbraio 2003 n° 97”*.

Il Bilancio della Cassa delle Ammende è stato redatto, fino ad oggi, solo in termini di cassa, secondo quanto previsto dal Decreto Interministeriale dell’8/04/2001, dando conto esclusivamente delle entrate incassate e delle spese pagate in ogni singolo esercizio.

Per l’esercizio finanziario relativo all’anno 2019 si inizia, invece, a predisporre un bilancio di previsione redatto in termini di cassa e di competenza, con implicazioni che si riflettono nel triennio, grazie anche all’adozione del bilancio pluriennale 2019-2021, dando così una prima parziale attuazione alle previsioni dello Statuto della Cassa delle Ammende sopra richiamate.

Si è parlato di una prima parziale attuazione perché il bilancio di previsione che viene presentato per l’approvazione è stato predisposto in forma semplificata e, dunque, non pienamente aderente agli schemi e ai principi generali previsti dalle richiamate fonti normative, per questioni legate alla riorganizzazione della contabilità e, più in generale, per l’inadeguatezza del contingente di personale



assegnato all'ente. La Cassa delle Ammende è, infatti, costituita da un organico pari a sole 14 unità di personale, assolutamente al di sotto delle effettive esigenze ed impossibilitata ad adeguarsi in modo completo alle disposizioni previste nello Statuto.

Lo Statuto stabilisce all'art. 13 co. 2 che *“nell'espletamento delle sue funzioni la Cassa si avvale del personale, nonché dei locali, attrezzature e mezzi dell'amministrazione penitenziaria, nell'ambito delle risorse umane e strumentali disponibili a tale scopo presso la medesima amministrazione”*, determinando in tal modo una sostanziale dipendenza dell'ente dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ed una limitata autonomia gestionale.

Solo a seguito dell'adeguamento delle risorse umane e strumentali necessarie per assicurare l'effettiva autonomia della Cassa sarà possibile adeguarsi pienamente alla normativa prevista in materia di predisposizione del bilancio.

1. La gestione delle entrate

Le entrate del bilancio si articolano in **entrate correnti** ed **entrate in conto capitale**, suddivise in capitoli e piani di gestione. In dettaglio lo schema è il seguente:

1. ENTRATE CORRENTI

1.1 – POSTE COMPENSATIVE

1.1.1 – Capitolo 101 – Depositi Provvisori

1.1.1.1 – pg. 1- Depositi Cauzionali

1.1.1.2 – pg. 2- Fondi abbandonati dei detenuti dimessi

1.1.2 – Cap. 103 - Prelevamento avanzi precedenti esercizi per colmare il presunto disavanzo della gestione dei depositi

1.2 – RENDITE E INTERESSI

1.2.1 – Cap. 108 - Interessi sulle somme in deposito di conto corrente presso la Cassa depositi e prestiti e sui capitali investiti

1.2.2 – Cap. 109 – Rendite Patrimoniali

1.3 – PROVENTI DIVERSI

1.3.1 – Cap. 110 - Entrate relative a programmi finanziati e non attuati

1.3.2 – Cap. 115 – Entrate eventuali e diverse

1.3.3 – Cap. 116 – Contributi di Enti o privati

1.4 – PROVENTI PER LA VENDITA DI BENI E SERVIZI E PER L'ATTIVITA' DI CONTROLLO.

1.4.1 – Cap. 120 – Ricavi dalla vendita di corpi reato

1.4.2 – Cap. 121 – Ricavi dalla vendita di beni mobili fuori uso



- 1.4.3 – Cap. 122 – Proventi di riassegnazione dal bilancio dello stato per manifatture carcerarie
- 1.4.4 – Cap. 123 – Sanzioni per rigetto ricorsi in Cassazione
- 1.4.5 – Cap. 124 – Versamenti per grazia
- 1.4.6 – Cap. 125 – Sanzioni pecuniarie disciplinari diverse
- 1.4.7 – Cap. 126 – Oblazioni volontarie, donazioni, sovvenzioni
- 1.4.8 – Cap. 127 – Incameramento cauzioni o altre somme in deposito

2. ENTRATE IN CONTO CAPITALE

2.1 – VENDITE DI BENI PATRIMONIALI, ALIENAZIONI E REALIZZI

- 2.1.1 – Cap. 500 – Ricavi per vendita di beni immobili ed altri beni fruttiferi
- 2.1.2 – Cap. 501 – Rimborso titoli di proprietà
- 2.1.3 – Cap. 502 – Lasciti ed oblazioni in denaro con l'onere di investimento
- 2.1.4 – Cap. 503 – Finanziamento per acquisizioni patrimoniali

3. PRELEVAMENTO DALL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

4. AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

- 4.1 – Cap. 510 – Conto del Patrimonio
- 4.2 – Cap. 511 – Conto dei Depositi

Ogni Capitolo di bilancio presenta importi previsti per cassa e competenza. Tali importi coincidono trattandosi del primo esercizio nel quale si effettuano previsioni di cassa e di competenza.

Per lo stesso motivo la colonna dei Residui Attivi, pur prevista, è priva di valori.

Occorre sottolineare che, per numerosi capitoli di bilancio, la particolare natura delle entrate che affluiscono alla Cassa delle Ammende, riferentesi alle entrate in conto depositi ed in conto patrimonio, non permettono di formulare previsioni circa il loro ammontare per i futuri esercizi. Per tale motivo, la quantificazione degli importi è stata effettuata analizzando, per ciascun capitolo, i flussi storici opportunamente arrotondati, in ossequio ad un principio prudenziale.

Tale principio trova particolare applicazione per il Capitolo 101- depositi provvisori, nella sua ulteriore suddivisione tra “depositi cauzionali” e “fondi abbandonati dei detenuti dimessi”, non essendo prevedibile il flusso di versamenti frutto di disposizioni dell’Autorità giudiziaria o degli Istituti Penitenziari. Allo stesso modo non è possibile effettuare previsioni per il Capitolo 123 (sanzioni per rigetto dei ricorsi da parte della Corte di Cassazione) ed il Capitolo 108 (interessi sulle



somme in deposito).

Si pone particolare attenzione su due capitoli, il Capitolo 110 ed il Capitolo 122. Il primo è un capitolo di nuova creazione, istituito per dare conto delle somme che rientreranno nel patrimonio nell'esercizio 2019, stimate in € 437.505,00, frutto di somme erogate per progetti e programmi concessi nei precedenti esercizi e non attuati. Riguardo al capitolo 122, invece, si è ricorsi alla sola indicazione "per memoria" in considerazione delle nuove previsioni normative che hanno privato la Cassa delle Ammende del riversamento dal Bilancio dello Stato dei proventi delle manifatture carcerarie.

2. La gestione delle spese

Le spese del bilancio si articolano in **spese correnti** e in **spese in conto capitale**, suddivise in capitoli e piani di gestione. In dettaglio lo schema è il seguente:

1. SPESE CORRENTI

1.1. – FUNZIONAMENTO

1.1.1 – BENI E SERVIZI

1.1.1.1 – Cap. 101 – Imposte e tasse

1.1.1.2 – Cap. 102 – Costi di ufficio e di amministrazione

1.1.1.3 – Cap. 103 – Costi per il personale in servizio

1.1.1.3.1 – Pg 1) Incentivi e indennità

1.1.1.3.2 – Pg 2) Rimborsi e spese

1.1.1.4 – Cap. 104 – Costi legali, consulenze

1.1.1.5 – Cap. 105 – Costi di rappresentanza

1.1.1.6 – Cap. 106 – Costi di pubblicazione di sentenze

1.1.1.7 – Cap. 107 – Manutenzione ordinaria, riparazione ed adattamenti dei mobili e degli immobili in uso gratuito, in locazione ed in concessione

1.1.1.8 – Cap. 108 – Ricostruzione, ripristino trasformazione degli immobili in uso gratuito, in locazione e in concessione

1.1.1.9 – Cap. 109 – Manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto

1.1.1.10 – Cap. 110 – Canoni ed oneri accessori per locazioni

1.1.1.11 – Cap. 111 – Costi per l'assicurazione dei beni mobili ed immobili

1.1.1.12 – Cap. 112 – Costi per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni

1.1.1.13 – Cap. 113 – Organi della Cassa

1.1.1.13.1 – Pg. 1) Compensi per il collegio dei Revisori

1.1.1.13.2 – Pg. 2) Rimborsi spese



1.2 – INTERVENTI

1.2.1 – PROGETTI FINALIZZATI

1.2.1.1 – Cap. 120 – Programmi di reinserimento

1.2.1.2 – Cap. 121 – Programmi di assistenza

1.2.1.3 – Cap. 122 – Progetti di edilizia penitenziaria

1.2.1.4 – Cap. 123 – Programmi di giustizia riparativa

1.2.1.5 – Cap. 124 – Spese varie non classificabili

1.2.2 – POSTE COMPENSATIVE

1.2.2.1 – Cap. 130 – Restituzione di entrate non imputabili

1.2.2.2 – Cap. 131 – Restituzione depositi provvisori

1.2.2.2.1 – Pg. 1) Depositi Cauzionali

1.2.2.2.2 – Pg. 2) Fondi abbandonati dei detenuti dimessi

1.3 – ONERI COMUNI

1.3.1 – FONDO DI RISERVA

1.3.1.1 – Cap. 135 – Fondo di riserva per spese impreviste

2. SPESE IN CONTO CAPITALE

2.1 – INVESTIMENTI

2.1.1 – COSTITUZIONE DI CAPITALI FISSI

2.1.1.1 – Cap. 500 – Acquisto di titoli

2.1.1.2 – Cap. 501 – Ricostruzione, ripristino e trasformazione degli immobili di proprietà

2.1.2 – ALTRI INVESTIMENTI

2.1.2.1 – Cap. 510 – Acquisto di terreni, immobili e beni a uso durevole

2.1.2.2 – Cap. 511 – Ricostruzione, ripristino e trasformazione degli immobili di proprietà

2.1.3 – ATTREZZATURE E IMPIANTI

2.1.3.1 – Cap. 515 – Acquisto automezzi e altri mezzi di trasporto

2.1.3.2 – Cap. 516 – Acquisto macchinari e attrezzature diverse

2.1.4 – BENI MOBILI

2.1.4.1 – Cap. 520 – Acquisti di arredi e macchine

2.1.5 – INFORMATICA DI SERVIZIO

2.1.5.1 – Cap. 525 – Acquisto attrezzature informatiche

3. AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

3.1 – Cap. 510 – Conto del Patrimonio

3.2 – Cap. 511 – Conto dei Depositi



Al pari delle Entrate, ogni Capitolo di bilancio presenta importi previsti per Cassa e Competenza, ove gli importi coincidono, trattandosi del primo esercizio nel quale si effettuano previsioni in termini di competenza. Allo stesso modo non si registrano Residui Passivi, tranne che per due voci, quali: il finanziamento di progetti di edilizia penitenziaria (Cap. 122) per un importo pari ad € 2.531.826,00 e di programmi di reinserimento (Cap.120) pari ad €09.624,00. Si tratta di progetti e programmi in corso di attuazione, dunque di spese impegnate che dovranno essere pagate nei prossimi esercizi a favore dei diversi beneficiari.

Per gli stessi motivi sopra esposti, anche per alcuni capitoli di spesa, si è ricorso ad una quantificazione ispirata ad un principio prudenziale e frutto di un'analisi dei flussi storici. In particolare, per il Capitolo 131 (Restituzione dei depositi provvisori) e il Capitolo 130 (Restituzione di entrate non imputabili) legate al discorso della non prevedibilità dei provvedimenti di restituzione emanati dall'Autorità giudiziaria o dagli istituti penitenziari, e per il Capitolo 106 (spese di pubblicazione di sentenze).

Il Capitolo 103 riguarda le spese per il personale in servizio, suddiviso in due piani di gestione: p.g. 1- Incentivi e indennità; p.g. 2- Rimborsi e spese. Il predetto Capitolo non accoglie tutte le spese relative al personale in servizio in quanto la Cassa si avvale *ex lege* del personale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Pertanto, nel Capitolo 103 vengono previste le sole spese relative a incentivi, indennità e rimborsi spese per il personale in servizio presso la Cassa. Il Capitolo 104 riguarda i costi per le spese legali e le consulenze ed il Capitolo 105 inerisce i Costi di rappresentanza. Il Capitolo 112 è destinato ad accogliere le sole spese per il funzionamento di Consigli, comitati e commissioni, di cui si avvale la Cassa per la valutazione e la rendicontazione dei programmi e progetti di particolare complessità o nel caso di incremento delle richieste e dei rendiconti da analizzare.

Si è introdotto, inoltre, anche il nuovo Capitolo 113 per dare conto delle spese degli Organi della Cassa, suddiviso nei due piani di gestione destinati ad accogliere le previsioni di spesa a titolo di compenso per il collegio dei revisori e di rimborsi spese per gli altri organi statutari.

Particolare attenzione meritano i Capitoli di spesa dal 120 al 123, riformulati in modo da accogliere le spese corrispondenti alle quattro finalità statutarie della Cassa delle Ammende; in particolare: il Capitolo 120 relativo a spese per finanziare i programmi di reinserimento; il Capitolo 121 relativo ai programmi di assistenza per le persone in esecuzione penale; il Capitolo 122 volto a contenere le



spese relative ai progetti di edilizia penitenziaria; il Capitolo 123 per le spese relative ai programmi di giustizia riparativa. Tali capitoli di spesa costituiscono l'essenza dell'attività istituzionale della Cassa come previsto nell'art. 2 dello Statuto.

Per l'esercizio 2019, in coerenza con quanto illustrato nelle linee programmatiche di indirizzo generale, si prevedono i seguenti obiettivi prioritari esplicitati, in termini di spesa.

Si prevede di destinare €3.000.000,00 al Capitolo 120, contenente le spese per le iniziative progettuali volte al reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale sia intra che extra murale e alla riqualificazione professionale, in risposta alla necessità di ampliare le opportunità di lavoro per le persone in esecuzione penale. Si tratta, com'è di tutta evidenza, dello sforzo più significativo in termini di impegno di risorse, ma anche dell'obiettivo più qualificante per la futura attività della Cassa attraverso il coinvolgimento di enti pubblici e del terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto nell'Accordo di collaborazione stipulato con la Conferenza delle Regioni, in data 26 luglio 2018. La cifra complessiva di €3.000.000,00 è stata prudenzialmente ridotta ad €1.000.000,00 in termini di previsioni di cassa.

Si prevede di destinare €1.000.000,00 al Capitolo 121, contenente le spese per programmi di assistenza ai detenuti, agli internati e alle persone in misura alternativa alla detenzione o soggette a sanzioni di comunità e alle loro famiglie, contenenti, in particolare, iniziative educative, culturali e ricreative.

Si prevede di destinare €5.000.000,00 al Capitolo 122, contenente le spese per progetti di edilizia penitenziaria di riqualificazione e ampliamento degli spazi destinati alla vita comune e alle attività lavorative dei ristretti, ovvero per il miglioramento delle condizioni igieniche degli ambienti detentivi. L'importo previsto di 5.000.000,00 in termini di cassa tiene conto dei residui passivi, inerenti i progetti approvati nella precedente gestione e non ancora ultimati.

Infine, si prevede di destinare €500.000,00 al Capitolo 123, contenente le spese per programmi finalizzati allo sviluppo di percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale.

Si nota, in conclusione, l'assenza di previsioni relative a diversi capitoli di spesa che pure sono presenti, codificati e costituenti parte integrante del lato passivo del bilancio. Si tratta, in particolare, di tutte quelle spese che si possono definire "di funzionamento" espresse dai Capitoli 101, 102, dal 107 al 111 e che in considerazione di quanto detto in premessa, tengono conto del fatto che allo stato la Cassa delle Ammende non è dotata di quella autonomia in termini di risorse umane e strumentali necessarie per assicurare quanto previsto nello Statuto.

Per gli stessi motivi si segnala che non è prevista alcuna spesa in conto capitale.



3. Il conto del patrimonio e il conto depositi

L'art. 21 dello statuto prevede che la dotazione finanziaria della Cassa delle Ammende sia costituita dal CONTO DEL PATRIMONIO e dal CONTO DEPOSITI.

Il CONTO DEPOSITI è così composto:

ENTRATE: 1.1.1 – Cap. 101 – Depositi provvisori (con i suoi 2 piani di gestione: 1 – Depositi cauzionali; 2 – Fondi abbandonati dei detenuti dimessi).

SPESE: 1.2.2.2 – Cap. 131 – Restituzione depositi provvisori (con i suoi 2 piani di gestione: 1 – Depositi cauzionali; 2 – Fondi abbandonati dei detenuti dimessi).

Il CONTO DEL PATRIMONIO è così composto:

ENTRATE: Totale delle Entrate escluso il 1.1.1 – Cap. 101 – Depositi provvisori.

SPESE: Totale delle Spese escluso il 1.2.2.2 – Cap. 131 – Restituzione depositi provvisori.

Nel Conto del Patrimonio sono versate le somme devolute alla Cassa per disposizioni di legge o dell'Autorità giudiziaria; inoltre sono versate tutte le somme realizzate dai depositi, delle quali è stato disposto l'incameramento. Al Conto Depositi, invece, affluiscono tutti i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale.

Si riporta, per opportuna conoscenza, una sintesi delle norme che prevedono il versamento alla Cassa delle Ammende suddivise, in base alla loro natura, in Entrate al Conto Depositi ed Entrate al Conto del Patrimonio:

ENTRATE AL CONTO DEPOSITI

1) 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
- f) Offerta di cauzione art.319 c.p.p.

2) Fondi abbandonati dei dimessi dagli istituti penitenziari art 89 D.P.R. 230/2000



ENTRATE AL CONTO DEL PATRIMONIO

- 1) Incameramento di 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
- 2) Incameramento di somme per vendita corpi di reato art. 264 cpp
- 3) Incameramento di somme per grazie del Presidente della Repubblica art 681 c.p.p
- 4) Incameramento di somme per sanzioni disciplinari e processuali art. 664 c.p.p.
- 5) Incameramento di somme quote proventi contravvenzionali in materia di monopolio e dogana (secondo le leggi speciali in materia).
- 6) Incameramento di somme a titolo di interessi sul c/c Cassa depositi e prestiti L. 547/32
- 7) Sanzioni in caso di inammissibilità o di rigetto della dichiarazione di ricusazione art. 44 c.p.p.
- 8) Rigetto o dichiarazione di inammissibilità da parte della Corte di Cassazione a seguito di richieste di rimessione nel processo art. 48 c.p.p.
- 9) Accompagnamento coattivo di persone diverse dall'imputato art. 133 c.p.p.
- 10) Condanna di interprete sostituito art. 147 c.p.p.
- 12) Condanna di perito sostituito art. 231 c.p.p.
- 13) Rigetto ricorso per cassazione art. 616 c.p.p.
- 14) Dichiarazione di inammissibilità della richiesta di revisione art. 634 c.p.p.
- 15) Condanna al direttore di un giornale e dell'editore per mancata pubblicazione di una sentenza disposta dalla autorità giudiziaria art. 694 c.p.p.
- 16) Oblazioni volontarie, donazioni, sovvenzioni, contributi di enti o privati art. 128, II comma lett. F), D.P.R. n. 230/2000
- 17) Vendita di beni mobili fuori uso art. 128, II comma lett. G), D.P.R. n. 230/2000
- 18) Entrate eventuali e diverse art. 128, II comma lett. H), D.P.R. n. 230/2000
- 19) Ricavi per vendita di beni immobili ed altri beni fruttiferi art. 128, comma II lett. A), D.P.R. n. 230/2000
- 20) Rimborsi titoli di proprietà art. 128, comma III lett. B), D.P.R. n. 230/2000
- 21) Lasciti ed oblazioni in denaro con l'onere di investimento art. 128, comma II lett. C), D.P.R. n. 230/2000
- 22) Finanziamenti per acquisizioni patrimoniali art. 128, comma II lett. D), D.P.R. n. 230/2000



4. Il Bilancio pluriennale

Il bilancio pluriennale è stato elaborato, in termini di sola competenza, per il triennio 2019 – 2020 – 2021. L'articolazione dei capitoli di entrata e di spesa corrisponde a quella del bilancio di previsione per l'esercizio 2019. Gli esercizi 2020 e 2021, dal lato delle entrate corrispondono tra loro e differiscono, dall'esercizio 2019, per l'assenza del previsto rientro a patrimonio dei progetti e programmi non attuati (Cap. 110).

Dal lato delle spese, pur mantenendo inalterati i saldi, si prevede al termine del triennio (esercizio 2021) una tendenza di incremento dei progetti di edilizia penitenziaria rispetto ai programmi di reinserimento espressa spostando 2.000.000,00 di € a un capitolo all'altro.

5. Il quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria e la tabella dimostrativa del presunto risultato di amministrazione

In primo luogo occorre sottolineare che i due documenti coincidono, in considerazione del fatto che si inizia a predisporre per la prima volta un bilancio di previsione per cassa e competenza.

La tabella dà evidenza, nell'articolazione complessiva del Conto del Patrimonio e del Conto Depositi, per ogni singolo esercizio costituente il triennio 2019 – 2021, della situazione presunta all'inizio dell'esercizio, delle entrate e delle spese previste, della situazione presunta alla fine dell'esercizio.

Dalla lettura dei dati si può rilevare che in questa prima fase, al netto delle inevitabili variabili in entrata e in uscita che possono far mutare il quadro, vi è una tendenza alla diminuzione della consistenza patrimoniale, espressione di una rinnovata capacità di programmazione e spesa delle risorse accumulate per il finanziamento, in particolare, di programmi e progetti espressione delle finalità di azione della Cassa delle Ammende.

Il Conto Depositi, al contrario, si prevede in rialzo ma esso, come più volte sottolineato, costituisce un ammontare di risorse non disponibili per le attività istituzionali e, dunque, non utilizzabile come fonte di finanziamento.

Si riportano di seguito i documenti relativi al bilancio di previsione 2019 e del bilancio pluriennale 2019-2021.

