Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse Materiali, dei Beni e dei Servizi
Ufficio dell'Organizzazione e delle Relazioni

GDAP-0133143-2015
PU - GDAP - 5000 - 15/04/2015 - 0133143 - 2015

Roma,

Ai Provveditorati Regionali dell'A.P.
LORO SEDI

Alle Direzioni degli Istituti Penitenziari
e Scuole di Formazione e Aggiornamento
LORO SEDI

E, per conoscenza,

Al Capo del Dipartimento

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Ufficio per le Relazioni Sindacali
SEDE

OGGETTO: P.D.G. n. 1569 datato 11 marzo 2014 recante: "Criteri di determinazione degli oneri occupazionali" ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 15 novembre 2006, n. 314.
Alloggi collettivi di servizio (art. 12, c.3).

PREMESSA

Si procede a declinare ulteriori precisazioni e linee guida relativamente all'argomento evidenziato in oggetto, con la metodica di fornire periodici orientamenti rispetto alle perplessità di volta in volta emergenti e con l'obiettivo di assicurare la massima uniformità attuativa della regolamentazione in oggetto evidenziata.

§ 1 *Termine per il 1°'inserimento dei dati nell'applicativo "Alloggi".*

Nel richiamare la comunicazione circa la recente entrata in funzione sul sistema SIGP1 dell'applicativo informatico dedicato agli alloggi demaniali e di servizio[1], si comunica che per la giornata di martedì 12 maggio 2015 è fissata la prima rilevazione ufficiale della reportistica degli alloggi demaniali e di servizio, secondo gli inserimenti che saranno stati effettuati sullo specifico applicativo in ambito SIGP1. Pertanto, **entro e non oltre la giornata di lunedì 11 maggio**, i preposti individuati in base all'organizzazione che le singole sedi avranno nel frattempo appositamente stabilito, dovranno alimentare l'applicativo con tutti i dati pertinenti e dallo stesso richiesti. Come già avuto modo di precisare in precedenti occasioni, si sottolinea l'importanza dell'applicativo in argomento, poiché ideato e configurato quale reale supporto e strumento di gestione del patrimonio immobiliare dell'Amministrazione con specifico riferimento agli alloggi demaniali e di servizio. Il suo corretto impiego, oltre a fornire utile reportistica per l'analisi ed il controllo della menzionata specifica gestione, consentirà di adempiere fedelmente a quanto previsto dalla legislazione sulla trasparenza, il tutto con presumibile rilevante risparmio di tempo e risorse riguardo alle precedenti periodiche attività di ricognizione.

§ 2 *Oneri occupazionali arretrati e l'eventualità di "un'occupazione di fatto".*

Con la nota n. 67189 del 25.02.2015, è stato ribadito che l'applicazione retroattiva del P.D.G. 11 marzo 2014 e, quindi, la contabilizzazione di eventuali arretrati per l'uso temporaneo ed esclusivo degli alloggi collettivi di servizio, dovrebbe disporsi solo in presenza di inappuntabile documentazione da cui evincere la vera e propria formalizzazione di atti di assegnazione in uso, a titolo esclusivo ed oneroso[2]. Ciò, sul presupposto che non si possa procedere alla richiesta di arretrati allorquando la natura onerosa della concessione non sia stata palesata, ovvero formalizzata all'usuario[3].
A tal proposito, di recente, sono stati sollevati specifici ulteriori quesiti, con particolare riferimento ad eventuali ritenute ipotesi di "*occupazione di fatto*" degli alloggi collettivi di servizio risalenti a periodi pregressi sia al PDG del marzo 2014, sia al PGD del giugno 2013. Ritenute "occupazioni di fatto" le quali, secondo

---

[1] **(cfr. nota GDAP prot. n. 104156 del 23/03/2015)**
[2] **(formalizzazione ritenuta più probabile solo a seguito dell'emanazione del precedente PDG del 18 giugno 2013).**
[3] **(Diversamente, i tempi con cui siano stati poi individuati i criteri per la determinazione degli oneri accessori di occupazione –mediante il P.D.G. del marzo 2014 - non inciderebbero sulla retroattività).**

l'assunto sostenuto anche da qualche organo esterno di controllo, sostanzierebbero il fondamento per la richiesta di "oneri accessori" arretrati.
La questione non è puramente concettuale ed esige la preliminare valutazione di almeno due determinanti fattori.

a. Innanzitutto, il riferimento alla definizione propria di "alloggio collettivo di servizio".
Il D.P.R. 314/2006 (Regolamento per la disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di servizio), all'art. 12, c.3, prevede che tali siano quelle "camere con bagno" individuate dal Direttore Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi presso le strutture dell'Amministrazione Penitenziaria, il cui utilizzo importa una quota forfettaria giornaliera, quale corrispettivo dei servizi collegati al normale uso dell'alloggio, determinata dal medesimo Direttore Generale (art. 12, c.4, citato D.P.R.). Il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria[4], con P.C.D, del 18/12/2013, ha ulteriormente precisato che gli alloggi collettivi di servizio di cui al comma 3 dell'art. 12, sono quelle unità abitative dotate di bagno, individuate come da Regolamento che, "*non comprendono le camere di pernottamento delle caserme agenti anche se dotate di bagno*", le quali ultime, favorendo la permanenza del personale presso gli istituti e rispondendo a finalità istituzionali, "*non possono essere riservate a un determinato occupante fuori dei giorni di effettivo utilizzo*". Orbene, in considerazione di tali precise caratterizzazioni degli alloggi collettivi di servizio, prima dei decreti per la loro individuazione ad opera di questa Direzione Generale[5], si ritiene che non si sarebbe potuto oggettivare nell'ambito delle singole strutture penitenziarie una differenziazione tra camere di pernottamento senza corresponsione di alcun onere e camere ad uso esclusivo e perciò onerose (per l'appunto gli alloggi collettivi di servizio).

b. In secondo luogo, la reale possibilità di concretizzare un'occupazione di fatto, cioè una presa di possesso stabile o temporanea, senza titolo, di un alloggio collettivo di servizio (rectius – in mancanza di decreto di individuazione - di una camera in caserma).
Si comprenderà che un'illegittima presa di possesso in forma riservata di una camera nell'ambito della caserma, appare ontologicamente in netta contraddizione con la stessa essenza di una struttura penitenziaria presidiata. E questo, senza dover obbligatoriamente ricorrere alla natura gerarchica dell'organizzazione di tali strutture ed ai regolamenti disciplinanti in maniera

---

[4] **(a seguito di una direttiva dell'allora Sig. Ministro della Giustizia)**
[5] **(decreti emanati dietro specifiche richieste formulate dalle singole strutture penitenziarie in base alle rispettive esigenze).**

stringente i comportamenti del personale, tutte aggiuntive condizioni per cui un'occupazione di fatto, riservata e non legittimata, di una camera in caserma, si ritiene di improbabile realizzazione.

Si ritiene concepibile possano essersi concretizzate, invece, prese di possesso di camere in caserma ma di natura legittimata, fosse solo per acquiescenza, cioè ammesse e giustificate in base alla regolamentazione allora vigente ed alla consuetudine esistente, per cui la caserma e tutti i suoi alloggiamenti, venivano indistintamente e di fatto "concessi" in uso gratuito per ragioni strettamente afferenti al servizio. Sia l'assenza di una concessione nella forma scritta e sia l'assenza dell'elemento caratterizzante dell'uso riservato dell'unità abitativa, appaiono dirimenti circa la reale portata di quelle che si vorrebbero caratterizzare come "occupazioni di fatto".

La combinazione dei due fattori appena sopra evidenziati, conduce a ritenere improbabile l'assunto per cui, in presenza di "occupazioni" di unità abitative non formalizzate e preesistenti al P.D.G. con cui sono stati determinati i criteri di calcolo degli oneri forfettari accessori, possano quantificarsi richieste di arretrati. Il personale che eventualmente all'epoca ha preso possesso di camere in caserma, lo ha fatto nella convinzione dell'esistenza di un tacito ed automatico rapporto di concessione gratuita e con il silenzio-assenso delle autorità responsabili della gestione, anche quest'ultime, ovviamente, convinte di tale gratuità in ragione delle finalità connesse al servizio e della consuetudine per tali motivi esistente. Ciò, soprattutto in mancanza di quegli attesi e differenti provvedimenti che, da una parte operassero una distinzione degli alloggi in caserma individuandone quelli "collettivi di servizio" secondo l'art. 12 del Regolamento e, dall'altra, determinassero i criteri per il calcolo degli oneri accessori forfettari dovuti in caso di concessione in uso riservato di alloggi collettivi di servizio. Si ritiene che la mancanza di declinazione del concetto di uso riservato, così come definito dal PCD del dicembre 2013, svuoti sino all'insussistenza la stessa portata delle ritenute "occupazioni di fatto", non essendo mai intervenuta con esse una formale soluzione di continuità della piena disponibilità delle unità abitative da parte dell'Amministrazione. E, d'altronde, non si ritiene sarebbe stato possibile concepire una concessione di fatto per un uso di tipo riservato e, quindi, oneroso, in ossequio al principio generale secondo cui la manifestazione della Pubblica Amministrazione non può derivare per implicito o per fatti concludenti, ma deve promanare attraverso le rigide forme richieste dalla legge[6]. Per cui in assenza di forma scritta il "patto" sarebbe da intendersi nullo.

In sostanza, prima del P.D.G., prima della formalizzazione del concetto di uso riservato, così come prima dei decreti di individuazione degli alloggi collettivi di

[6] **(Cass. n. 6406 e 21138, rispettivamente del 30/06/1998 e 04/11/2004)-**

servizio, si ritiene che tutti i rapporti di concessione delle camere in caserma fossero da intendersi situazioni di fatto ammesse in gratuità.

§ 3 *Modalità di versamento degli oneri accesori.*

Con le linee guida applicative del P.D.G. 11/03/014, allegate alla nota GDAP n. 0163610 del 08/05/2014, è stata definita la preferenza per il sistema di versamento degli oneri accessori[7] che prevede il bonifico a carico dello stesso assegnatario dell'alloggio collettivo di servizio. La preferenza per tale sistema, alternativo a quello della possibile riscossione degli oneri tramite il servizio di cassa interno all'Istituto, si giustifica al fine di ridurre i rischi di commistioni, non consentite, con la contabilità dei fondi di bilancio e del fondo detenuti, in particolare misura riguardo agli Istituti di medio o grandi dimensioni.[8] Allo scopo, comunque, di arrecare minor disagio agli assegnatari degli alloggi collettivi di servizio, tenuto conto ovviamente della durata complessiva di ogni singola concessione in uso riservato, potranno prevedersi, anche su specifica richiesta dei medesimi interessati, periodicità di versamento più diluite, del tipo bimestrale o trimestrale, considerato oltretutto che l'ammontare medio mensile *pro-capite* degli oneri accessori risulta di modesta entità.

§ 4 *Tipologia e posti letto degli alloggi collettivi di servizio.*

Già si ha avuto modo di precisare che la decretazione per l'individuazione degli alloggi collettivi di servizio, operata su richiesta di ogni singola sede, risponde all'esigenza di determinare preventivamente quegli alloggi che, in quanto disponibili ed in possesso delle idonee caratteristiche ("munite di bagno"), siano abilitati per la potenziale assegnazione onerosa a favore del personale che ne faccia richiesta per "l'uso esclusivo e continuativo[9]. I criteri per la quantificazione degli oneri accessori come determinati con il P.D.G. del marzo 2014, nonché la relativa

---

[7] **(Quota forfettaria mensile degli "oneri accessori", riferibili al consumo medio stimato di acqua, energia elettrica, gas, tariffa rifiuti ed eventuale (solo ove presente) servizio di pulizie in camera).**

[8] **(A fronte di numerosi alloggi di servizio decretati ed eventualmente assegnati, maggiore sarebbe l'ammontare degli oneri accessori da riscuotere, con risvolti non solo sul carico di lavoro dell'addetto al servizio cassa ma anche in termini di prevenzione rispetto a disordini di natura contabile).**

[9] **(Se presupposto assoluto per la concessione in uso oneroso – come gratuito- è l'agibilità in senso stretto dell'alloggio, si precisa che i riferimenti ai requisiti della Tab. A, di cui all'art.15, c. 3 dell'A.Q.N. 2002-2005, concernono non gli alloggi di cui al c. 3, art. 12 D.P.R. 314/2006, bensì gli alloggi di servizio per il personale di polizia penitenziaria in servizio di missione, ancorché sia previsto che l'Amministrazione proceda ad un progressivo adeguamento delle proprie strutture).**

scheda fac-simile applicativa per il calcolo complessivo[10], si riferiscono esclusivamente all'entità "alloggio", di ogni singolo alloggio, in base alla sua conformazione dimensionale e indipendentemente dal numero di posti letto in esso eventualmente presenti. Ciò significa che in ipotesi di più occupanti, in via riservata, di un medesimo alloggio collettivo di servizio, gli oneri accessori complessivi relativi a quell'alloggio e calcolati nell'applicazione dei criteri come previsti dal P.D.G., potranno essere egualmente divisi tra gli occupanti. Di converso, potranno essere concessi in uso riservato ad un unico occupante alloggi collettivi di servizio predisposti con più di un posto letto e, in tale ipotesi, gli oneri accessori afferenti a quel tipo di alloggio saranno tutti a carico del suo unico occupante. Nelle ipotesi in cui ricorrano tali casi, per ovvii motivi collegati all'esatta e completa formalizzazione degli atti, si dispone di sottoporre ad espressa accettazione del richiedente la concessione in uso riservato di un alloggio con più di un posto letto (entro il limite di 4, come si dirà appresso), con evidenziazione degli oneri accessori corrispondenti all'uso di tale tipologia di alloggio.
Si ritiene, comunque, quanto mai opportuno, soprattutto per motivi funzionali connessi all'ottimizzazione degli spazi, limitare ai soli casi di indisponibilità di differenti alloggi collettivi di servizio la concessione, ad un solo richiedente, di alloggi collettivi con più di un posto letto e, comunque, entro il limite massimo di 4 (quattro) posti letto. Si ritiene, infatti che le unità abitative (camere) con più di 4 posti letto, seppure dotate di bagno, proprio per le finalità sottese nell'atto di indirizzo del Capo Dipartimento, non possano essere individuate come alloggi collettivi di servizio. Nell'eventualità siano stati richiesti decreti di individuazione di alloggi collettivi di servizio con più di 4 posti letto, si dispone di procedere a richiedere la revoca di tali specifici atti di decretazione.

§ 5 ***Funzione degli alloggi di servizio.***

Si ritiene non revocabile in dubbio la specifica finalità a cui sia demandato l'uso degli alloggi di servizio intesi in senso generale.[11]
L'uso proprio di tutte le tipologie di alloggi, sarebbe a dire l'uso abitativo, si manifesta come lo strumento mediante il quale l'Amministrazione persegue una serie di obiettivi e per mezzo del quale giustifica la disponibilità di questa fetta di

---

[10] **(La scheda è stata inviata a suo tempo unitamente alle Linee guida esplicative del P.D.G. 11 marzo 2014).**
[11] **(Alloggi in concessione gratuita per motivi di servizio e di sicurezza, alloggi in concessione onerosa, unità abitative e alloggi collettivi di servizio, rispettivamente previsti dagli artt. 2, 4, 6 e 12 del D.P.R. 314/2006).**

patrimonio immobiliare di proprietà del Demanio. Ecco il motivo, quindi, per il quale non potranno essere concessi alloggi, di qualunque tipo essi siano, se non per uso abitativo, così come utilizzazioni anche solo di fatto differenti dovranno condurre alla revoca delle concessioni rilasciate. Una diversa gestione finirebbe per inficiare clamorosamente gli obiettivi istituzionali dell'Amministrazione, oltre che tradire palesemente lo spirito di cui è intrisa tutta la normativa in materia.[12]

Il Direttore Generale
Gianfranco De Gesu

[12] **(Si rammenta che l'art. 3 del Regolamento prevede che persino gli alloggi di servizio in concessione gratuita di cui al precedente art. 2, qualora non utilizzati entro tre mesi, siano messi al bando per la concessione onerosa a favore del personale interessato. Ed un loro eventuale uso improprio, cioè per finalità non abitative, equivarrebbe ad un mancato uso. Solo per tale interpretazione passa il raggiungimento dei due obiettivi, tra loro alternativi: impiego dell'immobile per le finalità proprie, oppure il suo impiego fruttuoso per l'Erario).**