



PROGRAMMA TRATTAMENTALE ED ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA PENITENZIARIA

Un *focus* sull'attività gestionale del funzionario contabile¹

Abstract: - Il presente elaborato espone alcune dinamiche gestionali intramurarie.

Segnatamente, offre una rappresentazione da «dietro le quinte» della complementarietà di competenze rintracciabile in capo a funzionari ed assistenti preposti al perseguimento della *mission* istituzionale dell'amministrazione penitenziaria, attraverso un'elencazione puramente esemplificativa di talune delle mansioni svolte dal personale amministrativo stanziato a livello periferico, sia esso titolare o meno di posizioni organizzative.

Da ultimo, vengono prospettati degli *input* di riforma, palesando, in una prospettiva *de jure condendo*, l'esigenza di uniformare l'azione penitenziaria sul territorio nazionale, al fine di superare l'attuale assetto connotato da una persistente frammentazione di *status* e di inquadramento del personale del comparto penitenziario, non sempre in linea con le funzioni di fatto esercitate da ciascun operatore.

SOMMARIO: 1. Dentro l'Amministrazione penitenziaria. – 2. Il programma trattamentale e le principali funzioni amministrative del personale. I funzionari contabili. – 3. Rilievi conclusivi.

1. Dentro l'Amministrazione penitenziaria.

Con l'espressione «trattamento penitenziario» si suole designare quel complesso di attività rieducative, risocializzanti, culturali e lavorative tese a favorire la reintegrazione sociale dei detenuti e degli internati ristretti all'interno degli istituti penitenziari, indicate nell'art. 15 l. 26 luglio 1975, n. 354 (recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà», di seguito indicata come «o.p.»). Il legislatore pone l'obbligatorietà di un programma trattamentale individualizzato basato sull'osservazione scientifica della personalità (art. 13 o.p.), rimettendone l'organizzazione alle direttive emanate dall'amministrazione penitenziaria di ciascun istituto, secondo le modalità di trattamento disciplinate da un proprio regolamento interno, predisposto e revisionato da una commissione presieduta dal magistrato di sorveglianza (art. 16 o.p.).

Il trattamento penitenziario non si limita, pertanto, ad assicurare quella mera «funzione d'ordine»² tradizio-

¹ Il presente contributo è stato redatto da Francesco Garofalo e Damiano Carmelo Paternò.

² V. GIAMMUSO, *Gli istituti penitenziari*, in *Trattato di diritto amministrativo - diritto amministrativo speciale*, S. CASSESE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2003, I, pp. 481-517; C. MEOLI, *Le funzioni di ordine*, in *Diritto amministrativo speciale*, G. VESPERTINI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2005, pp. 1-34; E. D'ALTERIO, *L'esternalizzazione delle funzioni di ordine: il caso delle carceri*, in *Riv.*



nalmente riconnessa alla funzione pubblica imputabile all'amministrazione carceraria, ma mira soprattutto a perseguire il finalismo rieducativo della pena, che, com'è noto, oltre ad essere sancito a livello di normazione primaria dall'art. 1, comma 2 o.p., rinviene un proprio fondamento diretto nell'art. 27, comma 3 della nostra Carta costituzionale³.

Trattandosi di diritto finanziariamente condizionato, la portata del precetto costituzionale anzidetto rimane intimamente subordinata a precise scelte di bilancio. Nondimeno, occorre tener presente che il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione detenuta dipenderà, pur sempre ed in ultima analisi, dal concreto contributo fornito dagli attori istituzionali a vario titolo coinvolti nelle complesse dinamiche penitenziarie, sia a livello di alta amministrazione, sia a livello gestionale ed operativo all'interno delle sezioni e/o degli spazi adibiti all'accrescimento professionale, culturale ed umano. Perché l'apporto professionale di queste figure possa essere prestato con elevato livello di specializzazione e complementarità delle competenze, sembra ormai improrogabile un ripensamento in chiave moderna della struttura organizzativa e degli assetti ordinamentali dell'amministrazione penitenziaria, anche in considerazione del fatto che le principali misure di reclutamento per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni del Ministero della Giustizia titolari di interventi previsti nel PNRR, se si sono focalizzate con una certa incisività in tema di riforma della giustizia ordinaria (a partire dal noto decreto legge 9 giugno 2021, n. 80), non hanno ancora sortito gli effetti preventivati nel campo dell'efficientamento organizzativo del microcosmo penitenziario.

Sulla scorta degli attuali livelli aggregati di raggiungimento dei risultati, come rendicontati nell'ambito del ciclo integrato di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale, nel prosieguo verranno illustrati alcuni dati esperienziali riportati direttamente dagli operatori del settore.

All'interno degli istituti penitenziari operano numerose «famiglie professionali», le quali, pur tuttora tenute distinte nei rispettivi assetti giuridico-ordinamentali, concorrono tutte al buon funzionamento dell'istituzione.

Accanto alla componente di polizia, incardinata nel «comparto sicurezza» e connotata da un rapporto d'impiego di tipo pubblicistico, si staglia, infatti, un variegato complesso di figure esterne. Oltre ai liberi professionisti (quali psicologi, criminologi e mediatori culturali), si ravvisa la presenza di personale inquadrato nelle aree di altre amministrazioni (essenzialmente, personale sanitario e scolastico). Si segnala anche l'azione del personale ecclesiastico: l'art. 26 o.p. impone la presenza obbligatoria, all'interno di ogni penitenziario, di un cappellano, così da assicurare la celebrazione dei riti religiosi cattolici, riconoscendo peraltro anche ai detenuti che professano una religione diversa dalla cattolica il diritto irrinunciabile di «ricevere, su loro richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti» (art. 26, comma 4 o.p.).

Infine, deve menzionarsi l'operato di una vasta compagine interna, sussumibile nei diversi profili *lato sensu*

trim. dir. pubbl., 2008, 4, pp. 969-1029.

³ F. Bricola, *Teoria generale del reato*, in *Novissimo digesto italiano*, XIV, Torino, Utet, 1973, p. 82; E. Dolcini, *Il principio della rieducazione del condannato: ieri, oggi e domani*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, n. 3, pp. 1667 ss.; A. Menghini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, in *Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, n. 39, *passim*.



«civili» dell'amministrazione penitenziaria, cui sono demandate anche funzioni ad elevato contenuto specialistico (servizi contabili, tecnici, informatici, degli affari generali, trattamentali).

Quest'ultima macrocategoria di dipendenti, afferente al comparto «funzioni centrali», ha subito, nel tempo, quella nota evoluzione normativa che ha condotto alla c.d. privatizzazione del pubblico impiego⁴.

Una particolare discrasia che permane ancora nell'attuale sistema ordinamentale consiste nella circostanza che a detti operatori - che pur si trovano ad agire in un contesto molto *sui generis* e ad alto rischio - sono accordate le medesime tutele «ordinarie» riconosciute a qualsiasi altro dipendente ministeriale. Ciò, peraltro, in difformità con quanto raccomandato dall'art. 79, n. 2 delle c.d. «regole penitenziarie europee» emanate dal Consiglio d'Europa nel 2006⁵, ai cui sensi, nel determinare le condizioni d'impiego ed i benefici al personale penitenziario, deve tenersi conto unicamente della natura costringente del lavoro effettuato nell'ambito di un servizio di mantenimento dell'ordine.

Risulterà a questo punto chiaro come la *governance* della pianificazione e la gestione delle attività e delle iniziative intramurarie siano molteplici e coinvolgano un'ampia platea di attori: nondimeno, nel prosieguo ci si focalizzerà in maniera particolare sulla figura professionale del contabile e del funzionario contabile.

Nell'attuale organigramma, ai servizi contabili sono preposte quasi mille unità, suddivise fra area seconda (assistenti) e area terza (funzionari).

Contabili e funzionari contabili, pur differenziandosi in relazione al titolo di studio per l'accesso al ruolo (diploma di scuola secondaria di secondo grado per i primi, laurea per i secondi) ed al livello di responsabilità esercitato (posto che solo i funzionari possono assurgere all'incarico di capo-area), svolgono mansioni omogenee e fortemente interconnesse all'interno del medesimo ambito professionale-organizzativo. Di seguito si farà unicamente riferimento ai funzionari contabili (f.c.), con l'avvertenza che gran parte delle argomentazioni ad essi ascrivibili, ineriscono anche alla posizione dei contabili.

2. Il programma trattamentale e le principali funzioni amministrative del personale. I funzionari contabili.

I f.c. curano la predisposizione dei quadri esigenziali e la gestione degli stanziamenti, scegliendo le procedure più congrue in rapporto ad ogni singolo affidamento. Ricoprono le principali funzioni tecniche di gara, ivi incluso l'incarico di R.U.P., prendendo attivamente parte alle procedure ad evidenza pubblica, tanto nella fase di indizione delle gare e/o degli affidamenti sotto soglia, quanto in quella della stipula dei contratti (soprattutto quelli di fornitura). Sono spesso chiamati a ricoprire la mansione del *consegnatario* (vedi *infra*) e rendicontano, infine, le risorse pubbliche impegnate agli organi di controllo amministrativo e contabile.

Il ruolo dei f.c. è fortemente funzionalizzato al perseguimento delle finalità garantistiche e rieducative del

⁴ A. Bellavista, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto... e ritorno?*, in *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Atti del Convegno in occasione della presentazione degli Studi in onore di Alessandro Garilli*, Palermo, 10-11 febbraio 2023, A. Bellavista e A. Riccobono (a cura di), Torino, Giappichelli, 2025, pp. 11 e ss.

⁵ Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee, adottata dal Consiglio dei Ministri in data 11 gennaio 2006, in occasione della novecentocinquantesima riunione dei delegati dei ministri.



reo: la fase dell'erogazione dell'offerta trattamentale è uno degli ambiti in cui viene in considerazione, quantunque di riflesso, l'apporto dei funzionari contabili. Infatti, sebbene l'osservazione scientifica della personalità e la successiva predisposizione di un programma individualizzato di trattamento siano appannaggio della sfera operativa del funzionario giuridico-pedagogico (in gergo carcerario, «educatore»), l'agire amministrativo del funzionario contabile appare sempre strumentale alla realizzazione delle attività trattamentali, indefettibili per far sì che il detenuto possa riacquisire consapevolezza delle proprie capacità e del contributo che può dare alla collettività.

È essenziale assicurare al detenuto, durante la sua permanenza all'interno dell'istituto di pena, la possibilità di sviluppare o perfezionare specifiche competenze e professionalità: per tale ragione, egli può partecipare a corsi di formazione e di aggiornamento professionale. L'obiettivo è quello di porre le premesse per consentirgli, una volta tornato nel libero consorzio, di trovare una propria collocazione lavorativa e, di conseguenza, la possibilità di provvedere autonomamente al proprio sostentamento unitamente alla possibilità di addivenire ad una piena riappropriazione della consapevolezza dei valori fondanti della vita sociale precedentemente violati⁶.

Il lavoro assurge, allora, ad uno tra i più preminenti elementi della rieducazione. E sono i f.c. a liquidare ed accreditare le remunerazioni (definite *mercedi* nel gergo carcerario) ai detenuti lavoratori, curando altresì ogni altro adempimento connesso, come, ad esempio, l'effettuazione dei versamenti e delle segnalazioni telematiche dei contributi. Questo servizio garantisce l'effettivo godimento di un diritto - quello alla remunerazione per l'attività lavorativa svolta alle dipendenze della Direzione carceraria – che è espressamente sancito dall'art. 20, comma 2 dell'ordinamento penitenziario, una disposizione che cristallizza, altresì, il principio fondante di «non afflittività» del lavoro svolto dal detenuto.

Residuano, ancora, molteplici attività svolte dai f.c. a presidio dei diritti fondamentali del ristretto. Significativo, in tal senso, è l'impatto di quelle inerenti alla gestione del vitto per i detenuti sulla tutela della salute dei medesimi. Malgrado le molteplici criticità frequentemente incontrate in fase di esecuzione contrattuale⁷, dette mansioni devono essere espletate con alti *standard* di efficienza, in ragione del fatto che una sana alimentazione costituisce un presupposto fondamentale della tutela della salute, essendo la garanzia di pasti conformi ed adeguati destinata ad incidere significativamente sul benessere psico-fisico della popolazione detenuta.

La fase di evidenza pubblica degli appalti relativi in senso lato al mantenimento dei detenuti assume, pertanto, prioritaria rilevanza.

Si prenda, al riguardo, come parametro di riferimento l'ultimo affidamento del servizio di cui si argomenta ad opera del Provveditorato per il Lazio, Abruzzo e Molise, a beneficio degli istituti penitenziari del distretto. In tale occasione, è stata indetta una procedura aperta in ambito europeo per un valore stimato pari a 54 milioni di euro. I diversi *step* di un'attività negoziale dalla tanto considerevole entità economica sono stati cu-

⁶ G.M. Flick, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 2012, n. 2, pp. 190 ss.; E. Dolcini, *La "rieducazione del condannato" tra mito e realtà*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, V. GREVI (a cura di), Bologna, Zanichelli, 1981, p. 58.

⁷ Si allude, ad esempio, alla gestione delle tabelle di prelievamento giornaliero ed al controllo sulla rispondenza e qualità delle derrate alimentari, alle interlocuzioni con la ditta di mantenimento ed alle contestazioni con proposte di applicazione di penali in caso di disservizi.



rati da f.c. in servizio negli uffici distrettuali, i quali hanno predisposto gli atti amministrativi (decisione di dar corso al procedimento per addvenire alla stipula del contratto, bandi e avvisi, esame delle domande, dei requisiti di partecipazione e delle offerte presentate, proposte di aggiudicazione) ed ogni altro prescritto documento di gara (bandi e avvisi, capitolati prestazionali, atti di regolamentazione, disciplinari, patti d'integrità). I f.c. ricoprono le «funzioni tecniche di gara» anche nelle commissioni per le verifiche di conformità degli appalti gestiti distrettualmente (dal vitto e sopravvitto per i detenuti ai servizi di ristorazione collettiva per il personale), venendo talora anche investiti dell'incarico di direttore per l'esecuzione dei contratti.

S'è dato conto di come l'opera prestata dal funzionario contabile sia saldamente calibrata su esigenze trattamentali. Un esempio concreto aiuterà a comprendere meglio le dinamiche in questione.

Orbene, si pensi all'ipotesi di una direzione che delibere l'avvio di un'attività dalla valenza fortemente trattamentale qual è un corso di formazione professionalizzante da erogare in modalità *e-learning*.

In un caso simile, occorre preliminarmente individuare uno spazio potenzialmente idoneo e verificare la predisposizione dei locali per le connessioni di rete. Un tale adempimento operativo viene portato a termine con l'ausilio dell'assistente informatico, il quale illustra le azioni eventualmente esperibili per dotare l'infrastruttura dell'opportuna impiantistica ed individua le forniture all'uopo occorrenti. Spetta a tale figura ogni valutazione circa la realizzabilità con modalità che potremmo definire in senso lato *"in house providing"* (sfruttando cioè le competenze e la manodopera interna) o, viceversa, l'opportunità di avvalersi di una ditta specializzata del settore.

In ognuna di queste fattispecie un funzionario contabile viene chiamato in causa per le valutazioni in ordine alle coperture di *budget* che possano consentire l'assunzione a lavoro di un detenuto o l'incremento dell'orario lavorativo concesso ad uno già impiegato. Ancora, il f.c. interviene per segnalare la mutata esigenza finanziaria all'ordinatore primario della spesa (presentando istanza motivata di integrazione fondi al provveditorato regionale), ovvero per pianificare gli approvvigionamenti e gli investimenti necessari all'allestimento dei locali, approntando le opportune procedure di affidamento nel rispetto dell'attuale Codice dei contratti pubblici (d.lg. n. 36/2023).

Contestualmente, l'*assistente tecnico* effettua una ricognizione sullo stato di funzionamento degli impianti idrotermosanitari e, qualora rilevi un possibile guasto in uno dei climatizzatori installati, si interfaccia con il funzionario contabile, al fine di garantire un idoneo microclima ed un adeguato *comfort* ai fruitori dei locali. Insieme possono valutare se sia percorribile l'opzione conservativa della riparazione, investendo i tecnici della ditta affidataria del servizio di manutenzione. Esperito infruttuosamente questo tentativo, viene predisposta la documentazione tecnica ed amministrativa strumentale alla stipula di un contratto di fornitura e posa in opera⁸. Il tutto, previa ricognizione delle risorse finanziarie disponibili e tenendo a mente gli impegni di spesa pianificati e ancora da assumere nel corso dell'esercizio finanziario.

⁸ Una volta che la stazione appaltante abbia emesso la determina a contrarre per una data fornitura, la figura del f.c. si occupa della predisposizione delle richieste di offerta (RDO) da pubblicare sul MEPA e dovrà comprendere quali criteri risultino prevalenti nella fase della valutazione delle offerte poi pervenute. Il funzionario in questione, inoltre, potrebbe talora fornire supporto di vario tipo anche nel campo adempimenti fiscali (ad esempio, liquidazione dell'IVA), ma anche, più, in generale nella fase amministrativa volta a concordare le eventuali penali da inserire all'interno del bando per il caso di ritardi negli adempimenti e per prendere in carico il collaudo dei beni acquistati.



Allestire un locale *ex novo* implica altresì l'approvvigionamento e la distribuzione di mobilio, arredi e, nel caso di specie, di idonee apparecchiature informatiche. Potrà essere necessaria l'effettuazione di una verifica di magazzino tesa alla cernita dei pc stoccati, con l'ausilio dell'informatico incaricato, onde valutare quali apparecchi ed attrezzature siano ancora riadattabili per le esigenze del corso con i dovuti *upgrade* e di quali debba essere certificata, invece, la sopravvenuta obsolescenza tecnologica. La gestione di questa fase ricade sotto la diretta responsabilità del c.d. *consegnatario* del materiale, un contabile o funzionario contabile incaricato di custodire i beni di proprietà dell'amministrazione.

Trattasi di un vero e proprio «debito», rispetto al quale l'agente è chiamato a rassegnare, annualmente o ad ogni passaggio di consegne, un conto giudiziale alla Ragioneria dello Stato territorialmente competente ed alla Corte dei conti.

Il funzionario contabile chiamato a svolgere la specifica mansione di consegnatario da un lato provvede alla ricognizione dei fabbisogni e delle giacenze (rappresentando poi le esigenze al responsabile degli acquisti), dall'altro gestisce l'*iter* procedimentale strumentale al «fuori uso»⁹ dei materiali obsoleti (che sarà poi deliberato dalla direzione) ai fini del discarico inventariale, nonché all'eventuale definitivo smaltimento dei medesimi.

È sulla base delle esigenze di fabbisogno rappresentate dal consegnatario che il dirigente responsabile degli acquisti di beni e servizi può formulare annualmente, in coerenza con le risorse finanziarie assegnabili, il fabbisogno di spesa da sottoporre all'approvazione del titolare del centro di responsabilità amministrativa.

Il consegnatario riveste, dunque, delle funzioni molto eterogenee e pervasive nel campo dell'approvvigionamento e della gestione della catena di fornitura, che non si estendono, però, al settore dei lavori.

Le decisioni in tema di programmazione dei lavori competono, invece, al funzionario contabile titolare di posizione organizzativa (solitamente, il capo area contabile), dalla cui azione o omissione ben potrebbe discendere anche una responsabilità erariale in presenza di colpa grave. Infatti, posto che la stragrande maggioranza degli affidamenti dei lavori all'interno degli istituti di pena rientra nell'alveo di quelli di importo inferiore alla soglia di 150 mila euro e atteso che in tale evenienze, a seguito della definitiva liberalizzazione operata dall'art. 50, comma 1 lett. a) d.lg. 26/2023, la stazione appaltante può oggi procedere all'affidamento diretto senza la previa consultazione di una pluralità di operatori economici ed anche senza che di detti lavori sia stato preventivamente dato conto in seno al programma triennale dei lavori pubblici, è evidente come al capo area contabile venga oggi attribuito - sia pur indirettamente - un amplissimo potere decisionale in ordine alla fissazione dell'ordine di priorità e delle condizioni di fattibilità (sul piano tecnico-logistico, economico-finanziario e delle analisi di mercato) degli interventi, alla specificazione delle fonti di finanziamento ed alle modalità di raccordo con eventuali centrali di committenza.

La figura del consegnatario penitenziario presenta peculiarità proprie, che lo differenziano dagli omologhi di

⁹ Il «fuori uso» si articola in una sequenza di adempimenti orientati alla dismissione beni non più utilizzabili. Una commissione di f.c. valuterà lo stato dei beni (ridotta o totale inutilizzabilità per obsolescenza o mancata conformità normativa) e delibera se riutilizzarli, alienarli, cederli o rottamarli, attraverso procedure normative che soggiacciono essenzialmente alla disciplina del d.P.R. n. 254/2002 e del d.lg n. 70/2021. Il criterio-guida generale è quello secondo cui i beni vanno prioritariamente destinati all'alienazione, da realizzare secondo le previsioni del regolamento di cui al d.P.R. n. 189/2001.



altre amministrazioni statali. La fonte normativa di riferimento risiede nel regolamento di contabilità carceraria che, come *lex specialis*, disciplina da più di un secolo e, pertanto, spesso anacronisticamente la dimensione amministrativa e contabile della gestione penitenziaria. Il regio decreto in parola, il n. 1908/1920, rappresenta un'autentica sfida per i consegnatari penitenziari, tenuti ad un'opera ermeneutica autentica nel loro agire quotidiano: infatti, essi devono cercare di attualizzare una normativa vetusta, non più rispondente al contesto, né alla disciplina generale della materia¹⁰.

Tra le problematiche più attuali, si segnala la circostanza, già sottoposta all'attenzione della magistratura contabile, per cui l'applicativo creato *ad hoc* per recepire tale «specialità», attualmente in uso per la gestione del materiale, non consente la distinzione fra beni in regime di «debito di custodia» e «debito di vigilanza».

Per i primi (beni affidati al consegnatario «in custodia» presso archivi o magazzini) il consegnatario è gravato da una responsabilità di tipo contabile, personale e diretta, con inversione dell'onere della prova in caso di ammanchi ed obbligo di resa del conto giudiziale. Rispetto ai beni in stato di vigilanza, invece, il consegnatario non assurge alla figura di «agente contabile» in senso proprio, non essendo egli in tale ipotesi tenuto alla resa del conto giudiziale. Di converso, in tale ultima fattispecie, la responsabilità viene traslata in capo all'utilizzatore finale: è una responsabilità di natura amministrativa, ergo più blanda e legata alla mera cura nell'utilizzo dei beni, senza adempimenti giudiziali¹¹. Allo stato, tuttavia, nei conti giudiziali estrapolati dal Sistema informativo per la gestione del materiale devono essere contabilizzati tutti i beni mobili presenti nella superficie dell'istituto, ivi inclusi quelli consegnati ai diretti fruitori, allorché siano univocamente individuabili (ci si riferisce, ad esempio, ai responsabili degli uffici e/o dei vari locali, nonché agli stessi detenuti ubicati nelle camere di pernottamento). Ne consegue che, di fatto, il funzionario contabile giudizialmente obbligato per resa del conto appare sottoposto agli intensi oneri della custodia rispetto ad ogni bene presente all'interno del complesso e delle strutture, ivi inclusi quelli assegnati agli utilizzatori finali.

Il rischio paventato è che tali conti vengano dichiarati improcedibili e pertanto non «discaricabili»: è quanto effettivamente accaduto a consegnatari di istituti penitenziari del distretto calabrese¹².

È adesso il caso di soffermarsi sulle lavorazioni interne, esperibili nella maggior parte delle strutture carcerarie. Tra quelle che assorbono la maggior forza lavoro, escludendo i c.d. servizi d'istituto (principalmente pulizie e manutenzioni, che, tuttavia, non rappresentano mansioni “*high-quality*”) ¹³, figurano tenimenti agricoli, allevamenti di bestiame, sartorie, calzetterie, tipografie, officine meccaniche, falegnamerie e pasticcerie. I contenuti professionali dei funzionari responsabili degli uffici del materiale e degli acquisti, nello specifico contesto penitenziario, travalicano, pertanto, i confini delle pur delicate mansioni ragionieristiche di un «or-

¹⁰ Si fa riferimento al Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato di cui al D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, le cui norme non si applicano, ai sensi dell'art. 2, comma 1, ai consegnatari ed ai cassieri delle amministrazioni dello Stato dotate di autonomia amministrativa e contabile, nonché agli organismi appartenenti alle Forze armate, di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per i quali vigono appositi regolamenti.

¹¹ Si rimanda all'analisi dell'art. 32 del r.d. n. 827/1924 e dell'art. 12 del d.P.R. n. 254/2002. Si v. anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per le Marche della Corte dei conti, sentenza n. 102/2024 della; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Sicilia, sentenze nn. 81/1988 e 25/1990.

¹² Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, sentenze nn. 296/2020 e 186/2025.

¹³ S. Materia, *La repubblica (e il carcere) fondata sul lavoro*, rivista online su www.antigone.it; G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno*, in rivista online *Lavoro Diritti Europa*, 2025, n. 2, pp. 6 ss.



dinario» contabile, conglobando una managerialità diffusa che passa dalla periodica ricognizione dei fabbisogni e delle giacenze, alla pianificazione degli investimenti, alla gestione dei *budget* assegnati ed al controllo sulla rispondenza e qualità degli approvvigionamenti e degli *output*, sino alla vigilanza sui processi e sui costi della produzione.

Le considerazioni sinora riportate con riferimento alla formazione, all'aggiornamento professionale ed alla gestione delle attività produttive da condursi con approcci analitici (stante, tra l'altro, l'impiego di risorse pubbliche sussumibili nell'ambito dei processi di revisione della spesa pubblica), possono essere estese a qualsiasi altra filiera della complessa «industria carceraria». Basti menzionare le attività sportive e ricreative o le iniziative volte all'accrescimento culturale e spirituale dei ristretti, quali, ad esempio, gli spettacoli teatrali o le visite dei ministri del culto, assai frequenti nelle realtà penitenziarie. Dietro le quinte di tali eventi agisce quella compagine «civile» rappresentata dal *team* dei *funzionari giuridico-pedagogici*, che cura la fase propositiva e ideativa e da quello dei *funzionari contabili* per l'allestimento degli spazi e per ogni altra attività che implichi un esborso finanziario. Nè può sottrarsi dell'azione dei *funzionari dell'organizzazione e delle relazioni*, preposti alle fasi interlocutorie con le autorità e con gli invitati, e del supporto di *assistenti* ed *operatori amministrativi*¹⁴.

I f.c. si occupano anche della gestione dei tabacchi e degli altri generi di monopolio, assicurando l'approvvigionamento e la fornitura in relazione alle periodiche richieste dei detenuti (ammessi a fumare, ad esempio, durante le pause da lavoro): tale attività gestionale implica anche l'aggiornamento contestuale di addebiti e scritture, di cui poi occorre dare conto di norma alla chiusura di ogni esercizio. Questa fattispecie, così come già sottolineato per il consegnatario dei beni mobili, rappresenta una vera e propria custodia di valori che implica responsabilità patrimoniali personali in caso di ammanchi.

A livello quantitativo, la gestione extra-bilancio più rilevante rimane quella del «fondo detenuti». Invero, i funzionari contabili custodiscono ed amministrano ingenti risorse finanziarie in nome e per conto della popolazione detenuta: in un istituto numeroso o con specifica utenza (ad esempio, quello in cui sono presenti i ristretti al regime 41 *bis* o.p.), tali gestioni superano i 4 milioni di euro. Le somme, che pervengono dai familiari o che rappresentano i compensi per le attività lavorative prestate, vengono tenute e gestite da un f.c., col quale bisognerà interfacciarsi allorché un ristretto voglia acquistare generi di conforto o regalie da destinare, ad esempio, ad uno stretto congiunto giunto a colloquio in occasione di un evento particolare. Anche da questi momenti di affettività con i congiunti prende linfa la buona riuscita della proposta trattamentale.

L'implementazione di validi percorsi trattamentali non può, però, prescindere da riforme in tema di edilizia penitenziaria. Di recente, è tornata *in auge* la *vexata quaestio* dell'avvio di gare aventi ad oggetto interventi strategici di ristrutturazione ed ampliamento degli istituti penitenziari. In fase di conversione del d.l. n. 92/2024, si è tenuto conto della grave situazione di sovraffollamento carcerario e della conseguente necessità di ammodernare le strutture, recuperando nuovi spazi. Tra le principali novità, deve citarsi l'istituzione di una nuova figura, quella del Commissario straordinario, destinato a rimanere in carica fino al 31 dicembre 2026:

¹⁴ Sul sistema di classificazione del personale D.A.P. si consulti l'Allegato C «Ordinamento professionale del personale» del vigente C.C.N.I. 29 luglio 2010 recante «Contratto collettivo nazionale integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della Giustizia».



si tratta di un soggetto al quale sono stati conferiti compiti di alta direzione (art. 4 *bis* d.l. cit.) e poteri molto ampi nell'espletamento di tutti gli adempimenti necessari alla realizzazione delle previste nuove strutture penitenziarie. Tale novità appare assai significativa, atteso che è pregnante, in ambito di edilizia penitenziaria, il tema della vigilanza e del monitoraggio dei fondi pubblici stanziati, anche in ragione delle valutazioni di politica legislativa riconnesse agli interventi sin qui adottati dall'Italia a seguito della condanna inflitta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la storica sentenza *Torreggiani*, per violazione dell'art. 3 della CEDU.

Le risorse già destinate all'edilizia penitenziaria e tutte quelle che saranno stanziare nei prossimi esercizi vengono concretamente finalizzate dai f.c. (si pensi, ad esempio, ai fondi destinati all'allestimento di un nuovo padiglione detentivo o al ripristino delle funzionalità di una caserma agenti o, ancora, all'installazione di un impianto anti-drone). Essi, in quest'ambito, agiscono con ampi margini di autonomia operativa, assicurando la gestione trasparente ed adempiendo ai previsti obblighi di rendicontazione, nel rispetto delle direttive programmatiche impartite dai superiori uffici e in ossequio al principio del risultato dettato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, che impone il raggiungimento dei migliori esiti possibili con i fondi a disposizione.

Rimangono, però, molteplici pressioni, responsabilità ed aspettative attorno a simili progetti, che, assorbendo cospicue risorse pubbliche e coinvolgendo sovente questioni di grande complessità tecnica, richiedono di frequente la convocazione di conferenze dei servizi, all'esito delle quali vengono stipulati accordi di collaborazione, protocolli d'intesa o convenzioni. In particolare, questi accordi sono stati perfezionati negli ultimi tempi tra enti istituzionalmente tenuti alla revisione della spesa e società finanziatrici (spesso controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze) al fine di fornire fondi e supporto tecnico specialistico nel monitoraggio dei vari rami degli investimenti pubblici programmati in materia di edilizia penitenziaria¹⁵.

A conclusione di questa sintetica rassegna, pare doveroso citare un ultimo macro-ambito di diretta competenza del funzionario contabile, quello della gestione delle spettanze economiche del personale. La più ricorrente fra le attività che vi rientrano è sicuramente quella legata alla liquidazione e al pagamento delle «missioni» agli operatori della polizia penitenziaria: si tratta precipuamente dei compensi e dei rimborsi connessi a traduzioni fuori sede dei detenuti. Rientra, ancora, nel perimetro di questa attività l'erogazione dei buoni pasto e dei premi incentivanti, nonché la trasmissione delle indennità accessorie.

3. Rilievi conclusivi.

In conclusione, i funzionari contabili contribuiscono al buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, comma 2 Cost.), sotto diversi profili.

Assicurano la gestione trasparente dei fondi destinati alle strutture cui sono preposti e di quelli personali dei detenuti, garantendo, attraverso il rendiconto sulla gestione, che le predette risorse siano usate per gli obiet-

¹⁵ Da ultimo, si v. la convenzione del 1 ottobre 2025 stipulata, a norma dell'art. 10, comma 7 *novies* del d.l. n. 121/2021, tra la Direzione generale Valutazione Politiche pubbliche e Revisione della spesa e Cassa Depositi e Prestiti SPA per la fornitura di servizio supporto tecnico nell'ambito del progetto denominato «Supporto tecnico specialistico volto ad attuare mirate azioni di monitoraggio su programmi investimento pubblico da realizzare ambito interventi di adeguamento edilizia penitenziaria». La convenzione in parola è liberamente accessibile sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia.



tivi prefissati (reinserimento sociale, assistenza e cura): non deve dimenticarsi, infatti, che l'attività di questa come di ogni altra articolazione dell'amministrazione soggiace, oltre che alla normativa settoriale, anche al principio costituzionale che presiede all'esercizio dei pubblici poteri, proteso alla cura degli interessi pubblici agli stessi affidati e da perseguirsi mediante un corretto utilizzo delle risorse pubbliche, a tutela dell'interesse generale alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale.

Inoltre, come s'è visto, i f.c. sono preposti alla manutenzione degli impianti e degli spazi ed alla custodia e valorizzazione del patrimonio indisponibile dello Stato e si occupano, più in generale, dell'erogazione di numerosi servizi essenziali per la popolazione detenuta, spesso configurabili quali diritti a tutela della dignità umana (si pensi, ad esempio, al diritto alla salubrità degli ambienti o al diritto alla remunerazione per il lavoro prestato).

In una prospettiva *de jure condendo*, si intende segnalare come una più compiuta attuazione del finalismo rieducativo della pena imponga ormai non soltanto un'allocazione di maggiori risorse nelle previsioni assunzionali (al fine di arginare la strutturale carenza di fabbisogno del personale, evidenziata anche nel Piano triennale dei fabbisogni 2025-27 del Ministero della Giustizia), ma anche una ridefinizione delle dotazioni organiche preposte alle varie linee di intervento nelle articolazioni periferiche. Ciò al fine di uniformare l'azione penitenziaria sul territorio nazionale e superare la persistente segmentazione di *status* e di inquadramento del personale del comparto penitenziario, che sovente non rispecchia le funzioni di fatto esercitate da ciascun operatore.

L'idea è quella di rimuovere tutti gli ostacoli giuridico-normativi che, irrigidendo la sana e proficua collaborazione fra le aree¹⁶ ed i comparti, rischierebbero di vanificare la succitata complementarità di competenze e sinergia di azione, a detrimento della cura dell'interesse pubblico.

A fronte delle mansioni di fatto svolte e del contesto peculiare in cui opera, la figura professionale del funzionario contabile appare ancora priva di un adeguato riconoscimento e di adeguati percorsi di valorizzazione professionale. Non è un caso se, malgrado negli ultimi sei anni siano stati banditi in rapida successione quattro concorsi per il ruolo, l'amministrazione non sia ancora riuscita a colmare interamente la pianta organica. La partecipazione alle procedure concorsuali è scarsa ed un'elevata percentuale dei vincitori rinuncia, peraltro, alla presa di servizio. Inoltre, è ormai pressoché generalizzata la tendenza a «trasmigrare» in altre amministrazioni che garantiscono condizioni lavorative e remunerative più appetibili.

Recentemente lo stesso Capo del dipartimento ha emanato una circolare che richiama l'imprescindibilità di una più efficace cooperazione fra le aree¹⁷. Tuttavia, allo stato attuale è fortemente improbabile che tale auspicio possa trovare seguito, stante la ricordata parcellizzazione giuridico-ordinamentale del personale e, come diretta conseguenza, l'eccessiva sperequazione nel trattamento economico tra le diverse categorie.

Da questa premessa si è mosso il lavoro del Tavolo 15 ("Operatori penitenziari e formazione") degli Stati

¹⁶ Nell'organigramma di un istituto penitenziario le "aree" sono cinque: sicurezza, contabile, degli affari generali-segreteria, trattamentale e sanitaria. Il personale di quest'ultima, invero, dipende direttamente dall'Azienda sanitaria locale territorialmente competente e non più dall'amministrazione penitenziaria, a seguito del transito delle funzioni disposto dal D.P.C.M. n. 126 del 2008.

¹⁷ Ci si sta riferendo alla GDAP 0438286 del 2025, avente ad oggetto «Misure di coordinamento fra le aree per l'efficienza operativa e la prevenzione di eventi critici negli istituti penitenziari».



generali dell'esecuzione penale¹⁸. Con proposta d'istituzione di un Corpo unico di Giustizia nel quale far confluire tutte le professionalità dell'amministrazione con equiparazione di *status* in rapporto alle funzioni esercitate: dirigenziali, direttive, operative. Negli intendimenti della Commissione, un simile riallineamento conferirebbe effettività al principio costituzionale che attribuisce una vocazione rieducativa alla pena detentiva.

Tale pressante esigenza si è da ultimo declinata in un più attuale progetto di riforma, in corso di esame presso l'undicesima Commissione lavoro della Camera dei deputati. Ci si riferisce al «Disegno di legge Varchi» (atto 781, XIX^a legislatura), originatosi nel dibattito della società civile soprattutto mercè gli interventi delle associazioni di categoria (A.N.F.T. e A.N.F.C.) e di quelle sindacali. La prospettata riforma «ripubblicizzerebbe» - in deroga all'art. 2, commi 2 e 3 del c.d. Testo unico del pubblico impiego (d.lg. n. 165/2001) - la disciplina del personale «civile» dell'amministrazione penitenziaria, istituendo per tale compagine un ordinamento *ad hoc*, allineato agli istituti economici e giuridici ed alle possibilità di carriera offerte agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria. Una siffatta soluzione tecnica non sembra del tutto impraticabile, essendo peraltro già stata approntata con successo per la categoria «civile» dei direttori d'istituto penitenziario con la c.d. Legge Meduri (legge 27 luglio 2005, n. 154), che ha disposto un riordino normativo del personale di livello apicale, inquadrato come dirigente penitenziario.

¹⁸ *Gli stati generali dell'esecuzione penale» visti dall'Osservatorio carcere dell'Unione delle camere penali italiane*, Pisa, Pacini Giuridica, 2016, *passim*.