

LA GESTIONE DEI TABACCHI (E DEI FRANCOBOLLI) NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI: LA LICENZA SPECIALE TRA SICUREZZA, TRASPARENZA E FINALITÀ ASSISTENZIALI¹

Abstract: La gestione dei tabacchi negli istituti penitenziari, affidata ad una licenza speciale rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), rappresenta un esempio di equilibrio tra sicurezza, controllo e solidarietà.

A differenza delle rivendite ordinarie degli esercenti privati, la licenza è intestata alla Direzione dell'istituto penitenziario, che opera come soggetto pubblico. Ciò consente una gestione controllata e trasparente dei prodotti del monopolio, garantendo ordine e tracciabilità. Pur limitata ad un contesto chiuso, questa particolare forma di gestione genera utili rilevanti, destinati interamente a progetti di welfare e di assistenza per il personale tramite l'Ente di Assistenza Penitenziaria (E A P), organismo interno al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia.

Le risorse incamerate a titoli di utili derivanti dagli acquisti effettuati dai detenuti finanziano borse di studio, sostegni alle famiglie e iniziative sociali, restituendo così valore alla comunità istituzionale. Secondo il Bilancio EAP 2023, gli utili derivanti dalla vendita di tabacchi alla popolazione detenuta ammontano a circa 4, 23 milioni di euro, che, rapportati ai 60.166 detenuti presenti al 31 dicembre 2023, corrispondono ad un utile medio annuo di circa 70 euro pro capite, confermando la redditività del servizio.

La licenza speciale autorizza inoltre l'acquisto e la vendita di francobolli, ancora oggi richiesti dai detenuti per corrispondere con i propri cari. In un contesto dominato da comunicazioni digitali, la lettera scritta sopravvive come gesto autentico di vicinanza e rimane centrale per chi non dispone di piena libertà di accesso ai mezzi di comunicazione "moderni".

Figura essenziale e centrale di questo sistema è il contabile di cassa, che svolge funzioni contabili, tecniche e di garanzia assicurando trasparenza, equilibrio e correttezza amministrativa. Ne emerge un modello di gestione pubblica virtuoso che, seppur in un contesto ristretto, riesce a tradurre l'efficienza contabile in valore pubblico, sociale e umano per l'intera Amministrazione penitenziaria.

SOMMARIO: 1. La licenza speciale ADM: un modello di gestione pubblica; – 2. Francobolli e comunicazione epistolare; – 3. Sicurezza, tracciabilità e limiti di acquisto; – 4. Il contabile di cassa: presidio di garanzia; – 5. Criticità e sostenibilità del modello; – 6. Redditività e destinazione degli utili; – 7. Innovazione e prospettive; – 8. Conclusioni.

1. La licenza speciale ADM: un modello di gestione pubblica

Negli istituti penitenziari, la vendita dei tabacchi e dei francobolli è regolata da una licenza speciale rilasciata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM). Si tratta di una concessione particolare,

¹ Il presente contributo è redatto da Marilea De Santis, Paola Miale e Massimo Serio, funzionari dell'Amministrazione Penitenziaria – Casa Circondariale di Taranto e di Treviso.

riservata esclusivamente ad enti pubblici, che consente di garantire la disponibilità dei generi di monopolio in contesti chiusi quali caserme e istituti penitenziari. A differenza delle rivendite ordinarie, generalmente gestite da persone fisiche esercenti attività commerciale, la licenza è intestata alla Direzione dell'istituto, che opera come soggetto pubblico e agisce in nome e per conto dell'Amministrazione penitenziaria. Questo modello assicura una distribuzione controllata e trasparente dei prodotti del monopolio, nel pieno rispetto delle regole di sicurezza e tracciabilità. La gestione non persegue fini di lucro privato, ma ha una finalità collettiva: garantire un servizio ordinato alla popolazione detenuta e, al contempo, generare risorse economiche da destinare a scopi sociali e di assistenza.

2. Francobolli e comunicazione epistolare

Oltre ai tabacchi, la licenza speciale ADM comprende anche la vendita dei francobolli, che negli istituti penitenziari conservano una valenza particolare. In un'epoca dominata dalle comunicazioni digitali, la corrispondenza cartacea continua ad essere il principale mezzo di contatto tra i detenuti e i propri familiari. Scrivere una lettera, affrancarla con un francobollo e attenderne la risposta sono gesti semplici ma densi di significato. Molti detenuti scelgono persino di profumare la carta, un piccolo atto di affetto che restituisce presenza, calore e memoria olfattiva. Il carcere, in questo senso, diventa un'isola sospesa nel tempo, dove si ricorre primariamente alla scrittura amanuense. La prassi descritta restituisce l'immagine di un microcosmo amministrativo che conserva tratti di un "piccolo mondo antico": registrazioni manuali, ritualità operative, tempi procedurali scanditi da verifiche materiali. Tale dimensione contribuisce a mantenere un rapporto diretto e responsabile con le risorse pubbliche, fondato su controllo, prossimità e presidio umano.

3. Sicurezza, tracciabilità e limiti di acquisto

La gestione interna dei tabacchi e dei francobolli è soggetta a regole puntuali e a verifiche costanti. Gli approvvigionamenti avvengono direttamente tramite i depositi fiscali autorizzati, mentre la distribuzione è curata dal servizio di sopravvitto, che raccoglie gli ordini settimanali applicando limiti di spesa e quantità per ciascun detenuto. Tali limiti non rispondono solo a esigenze di ordine contabile, ma anche a ragioni di equilibrio interno. In contesti caratterizzati da una maggiore socialità interna, come quella a sezioni aperte, i tabacchi e i francobolli possono talvolta assumere una funzione di scambio informale tra i detenuti. Tale dinamica, tipica delle microeconomie chiuse, rende necessario un sistema di distribuzione attentamente regolato.

Per prevenire distorsioni e diseguaglianze, l'Amministrazione adotta modalità di vendita contingentata, programmata e tracciata. Tali modalità organizzative sono finalizzate a garantire uniformità di trattamento, equilibrio gestionale e corretto svolgimento della vita interna, nel rispetto dei principi di buona amministrazione e trasparenza.

4. Il contabile di cassa: presidio di garanzia

Elemento cardine dell'intero sistema è il contabile di cassa. Si tratta di un dipendente pubblico, responsabile della gestione materiale ed amministrativa delle operazioni connesse alla licenza speciale.

Esegue gli acquisti dai depositi fiscali, registra le operazioni, redige il rendiconto semestrale, cura il versamento degli utili. Il contabile di cassa assume una responsabilità diretta e piena, svolgendo un ruolo essenziale di garanzia sotto il profilo della correttezza e trasparenza nella gestione di risorse pubbliche. La sua funzione, discreta ma essenziale, costituisce un presidio di fiducia e professionalità all'interno dell'istituto penitenziario.

5. Criticità e sostenibilità del modello

Accanto agli elementi di efficienza e trasparenza descritti, il modello presenta alcuni profili di criticità che meritano considerazione. La concentrazione di responsabilità operative, contabili e amministrative in capo a singole figure professionali – in particolare il contabile di cassa – rappresenta un presidio di affidabilità sul piano etico professionale, ma può determinare una dipendenza significativa da competenze individuali. In assenza di adeguati strumenti di supporto organizzativo e di una più ampia standardizzazione delle procedure, tale assetto rischia di esporre il sistema a vulnerabilità in caso di assenze, turnover o incremento della complessità gestionale, generando nel medio periodo possibili disomogeneità applicative tra istituti. La persistenza di procedure in parte manuali e la limitata integrazione digitale rendono il funzionamento del servizio fortemente ancorato al senso di responsabilità degli operatori. Se questo elemento costituisce un indubbio punto di forza sotto il profilo della dedizione professionale, pone tuttavia interrogativi in termini di sostenibilità organizzativa e replicabilità del modello nel tempo. In questa prospettiva, il rafforzamento degli strumenti di supporto organizzativo e l'implementazione di processi di progressiva digitalizzazione appaiono passaggi strategici per consolidare il modello, preservandone il valore pubblico e riducendone i rischi operativi.

6. Redditività e destinazione degli utili

Pur trattandosi di una gestione interna e circoscritta, i risultati economici conseguiti sono significativi. Secondo il Bilancio dell'Ente Assistenza del Personale (EAP) 2023, le entrate derivanti dalla vendita di tabacchi e francobolli ammontano complessivamente a 4,23 milioni di euro, con una media di circa 70 euro per detenuto, considerando la popolazione di 60.166 persone presenti al 31 dicembre 2023 (DAP)².

Gli utili sono interamente versati alla Tesoreria e destinati all'EAP, che utilizza tali risorse per finanziare progetti di *welfare* a favore del personale dell'Amministrazione penitenziaria, quali borse di studio, assistenza ai figli disabili, contributi per spese sanitarie e iniziative sociali. Una gestione apparentemente marginale si concretizza in uno strumento concreto di solidarietà e di restituzione alla comunità amministrativa.

7. Innovazione e prospettive

In molti istituti la gestione dei tabacchi e valori bollati è ancora caratterizzata da procedure in parte manuali e da strumenti eterogenei. In una prospettiva evolutiva, l'introduzione di sistemi digitali dedicati, integrati con le piattaforme contabili già in uso, potrebbe favorire maggiore uniformità operativa, tempestività nella rendicontazione e tracciabilità delle operazioni. La progressiva standardizzazione delle procedure e la predisposizione di strumenti di supporto organizzativo comuni contribuirebbero a rendere il modello maggiormente replicabile tra istituti, rafforzandone la coerenza applicativa senza snaturarne la funzione. L'innovazione, in tale contesto, si configura come un percorso di consolidamento amministrativo volto a valorizzare prassi efficienti esistenti, riducendo al contempo le asimmetrie organizzative.

8. Conclusioni

La gestione dei tabacchi e dei francobolli negli istituti penitenziari costituisce un esempio emblematico di come una licenza speciale possa coniugare rigore amministrativo, sicurezza e finalità solidaristiche. In tale sistema il contabile di cassa rappresenta un presidio operativo e di garanzia, assicurando legalità, tracciabilità e correttezza nella gestione delle risorse. L'esperienza esaminata dimostra che, anche in contesti organizzativi chiusi, è possibile generare valore pubblico, attraverso procedure trasparenti,

² Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Detenuti presenti al 31 dicembre 2023, dati statistici ufficiali, www.giustizia.it

Ente Assistenza per il Personale dell'Amministrazione Penitenziaria (E. A. P.), Bilancio 2023, voce "Entrate da gestione tabacchi e francobolli", esercizio finanziario 2023

responsabilità chiaramente attribuite e una destinazione delle risorse coerente con finalità di welfare istituzionale.

Le criticità emerse non ne compromettono la validità, ma richiamano l'esigenza di un progressivo rafforzamento dei presidi organizzativi e di una maggiore omogeneità applicativa al fine di consolidarne sostenibilità e replicabilità nel tempo.

In questo quadro, l'aspetto gestionale del fumo negli istituti penitenziari assume una particolare rilevanza, configurandosi come ambito nel quale si intrecciano tutela della salute, diritti individuali ed esigenze di ordine interno.

L'esposizione al fumo passivo, le difficoltà di controllo in contesti ristretti e il ruolo del tabacco quale possibile bene di scambio informale pongono questioni che incidono non solo sul benessere delle persone detenute e del personale, ma anche sull'equilibrio organizzativo complessivo. La regolazione degli spazi, l'adozione di approcci orientati alla riduzione del danno e una maggiore chiarezza delle regole applicative possono contribuire a governare tali dinamiche in modo più equilibrato, collocando la gestione dei prodotti del monopolio all'interno di una visione amministrativa integrata, capace di rafforzare nel tempo la legittimazione istituzionale del modello.

In tale prospettiva, la gestione dei prodotti del monopolio non si esaurisce in una funzione contabile, ma diviene espressione di una responsabilità pubblica che, anche nei contesti più complessi, è chiamata a coniugare equilibrio organizzativo, tutela delle persone e coerenza istituzionale.

La vera sfida non consiste nel superare il modello, bensì nell'accompagnarne l'evoluzione, rendendolo più solido, trasparente e condiviso, così da consolidarne nel tempo la tenuta e la sostenibilità.

Fonti: Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), Detenuti presenti al 31 dicembre 2023, www.giustizia.it; Ente Assistenza per il Personale dell'Amministrazione Penitenziaria (E. A. P.), Bilancio sociale 2023, voce "Entrate da gestione tabacchi e francobolli", documento ufficiale, esercizio finanziario 2023; Tabaccologia, "Il problema del fumo nelle carceri", 2016; WHO, "Tobacco use in prisons: guidance for action", 2018; Linkiesta.it, "Vietato fumare, ma in carcere la legge Sirchia è sospesa", 2016; Ristretti.it, Manuale operativo degli istituti penitenziari; Tobaccocontrol.org, Legislazione sul tabacco in Italia.