

IL FUNZIONARIO DELEGATO PRESSO IL PROVVEDITORATO REGIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA: UNA DISAMINA DELLA FUNZIONE ISPETTIVA E DELLA GOVERNANCE CONTABILE A LIVELLO PERIFERICO¹

Abstract: - Il presente contributo analizza l'evoluzione storico-normativa ed organizzativa del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria (P.R.A.P.), esaminando specifici aspetti dell'architettura delle relative aree contabili e riservando particolare attenzione all'attività del funzionario delegato incardinato presso tale organo decentrato. Le mansioni espletate da questa figura sono plurime e delicate: garantisce la regolarità contabile, assicura l'efficienza gestionale, cura l'adempimento delle funzioni di stazione appaltante, ricoprendo l'incarico di R.U.P.

Lo studio si prefigge l'obiettivo di illustrare come, nel contesto di riferimento, l'incarico attribuito mediante decreto o ordine di servizio del Provveditore abbia finito col trasformare l'operatore penitenziario che ne viene investito in un vero e proprio *project manager* dell'amministrazione di appartenenza.

SOMMARIO: 1. Genesi e linee evolutive dell'organo decentrato con funzioni ispettive. - 2. I vantaggi della decentralizzazione. Il dialogo interistituzionale ed il controllo sulla regolarità della gestione. - 3. Struttura ed organizzazione. La delega di funzioni dirigenziali in campo ispettivo. - 4. Rilievi conclusivi.

1. Genesi e linee evolutive dell'organo decentrato con funzioni ispettive.

Il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria è un'articolazione decentrata di livello dirigenziale generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.), che si configura quale area organizzativa omogenea di I livello². Svolge funzioni di controllo, vigilanza e attività ispettiva³ sull'operato degli istituti penitenziari aventi sedi nel territorio di competenza, che può annoverare al suo interno una o più regioni.

Trattandosi di struttura dichiaratamente informata al principio del decentramento amministrativo nel settore penitenziario, la sua matrice normativa può correttamente essere ricondotta a quel paradigma organizzativo cristallizzatosi con il d.P.R. n. 1538/1955⁴.

Nondimeno, le radici più risalenti possono essere rintracciate nell'Ispettorato generale delle carceri, istituito nel Regno di Sardegna nel 1849 con finalità di indirizzo e vigilanza sul sistema carcerario. Con l'unità d'Italia, attraverso la promulgazione del r.d. del 9 ottobre 1861, n. 255, l'organo in esame acquisisce un moderno assetto amministrativo, venendo assorbito nella Direzione generale delle carceri, istituita presso il Ministero dell'Interno.

Non sembra azzardato ipotizzare, in questo contesto storico, un tentativo di ridefinizione delle funzioni ispettive verso un modello accentrato, culminato con la formale incorporazione degli apparati ispettivi

¹ Il presente contributo è stato redatto da *Antonio Bumbaca, Mariabruna Carmen Inzirillo e Damiano Carmelo Paternò*.

² L'art. 1 del DPCM n. 175/2020 ha sostituito l'art. 8 (rubricato "Organi di decentramento amministrativo") del DPCM n. 84 del 15 giugno 2015, disponendo che «costituiscono organi periferici di livello dirigenziale generale del Ministero i provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria di cui all'articolo 32 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, e relativa tabella E) come sostituita dalla tabella B) allegata al presente regolamento».

³ Fin dall'origine, l'Ispettore è colui che ha il compito di vigilare e controllare l'operato dei custodi, effettuando ispezioni dirette negli istituti. La funzione ispettiva, pur conoscendo nel tempo una progressiva evoluzione funzionale-strutturale ed organizzativa, non ha mai perso sostanzialmente detta caratterizzazione originaria.

⁴ Detto decreto presidenziale. È, infatti, emblematicamente rubricato «Decentramento dei servizi del Ministero di grazia e giustizia relativi agli istituti di prevenzione e di pena».

nell'organizzazione del Ministero della Giustizia, sancita dal r.d. n. 1718 del 31 dicembre 1922. Nel 1928 l'intelaiatura centralizzata del sistema di controllo e vigilanza viene ulteriormente corroborata con l'istituzione della Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena.

La svolta decisiva in senso inverso ha luogo con la legge n. 395/1990, che getta le premesse per una piena attuazione del principio di sussidiarietà amministrativa. La novella in esame dispone anzitutto la smilitarizzazione del corpo degli agenti di custodia. Il relativo personale, unitamente a quello del soppresso ruolo delle vigilatrici penitenziarie, confluisce nell'organico della polizia penitenziaria, un nuovo corpo di polizia ad ordinamento civile con compiti di vigilanza e di collaborazione al trattamento rieducativo della popolazione detenuta⁵. D'altro canto, e contestualmente, la riforma del 1990 istituisce il D.A.P. in seno al Ministero della Giustizia.

Ancorché in una primissima fase, immediatamente successiva al varo della nuova normativa, la funzione ispettiva rimanga giocoforza polarizzata sulla struttura organizzativa del DAP (senza venir cioè demandata ad un ufficio autonomo di ispettorato generale), questa connotazione centralizzata non è destinata a permanere a lungo. Infatti, il d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 444, adottato proprio in attuazione dell'art. 30 della l. 395/1990, trasferisce il baricentro di numerose funzioni amministrative - tra cui quella di controllo e vigilanza - dal livello centrale a quello periferico.

Nascono così i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, organi decentrati del D.A.P. territorialmente competenti rispetto a funzioni ordinarie in materia di personale, organizzazione e funzionamento degli istituti, sicurezza e vigilanza. Al fine di garantire un'azione penitenziaria efficace, uniforme e tempestiva su tutto il territorio nazionale, resta invece affidata al D.A.P. la fissazione delle direttive di indirizzo generale, nonché la gestione degli interventi specifici di natura straordinaria.

L'assetto sopra tratteggiato è quello ad oggi vigente, da ultimo confermato dal d.m. del 2 marzo 2016, come revisionato dal d.m. 10 dicembre 2023.

2. I vantaggi della decentralizzazione. Il dialogo interistituzionale ed il controllo sulla regolarità della gestione.

Il *novum* dell'attività ispettiva, come rimodellata all'esito delle innovazioni normative sopra richiamate, può essere ravvisato nella circostanza che la stessa, sin dagli albori dell'ultimo decennio del XX secolo, inizia a venire concepita come funzione non più autonoma e separata, ma saldamente integrata nei controlli sulla gestione amministrativa e contabile degli istituti penitenziari.

A partire dall'emanazione del d.m. del 22 gennaio 2002, emerge poi nitidamente la vocazione del provveditorato regionale quale livello amministrativo che, in attuazione degli indirizzi impartiti dal centro, è chiamato a promuovere il dialogo con gli enti locali, soprattutto al fine di addivenire ad una programmazione condivisa sugli interventi di inclusione sociale in favore delle persone in esecuzione penale. Si tratta, infatti, di misure che, per loro stessa natura, sono sempre destinate ad impattare sulle risorse economiche di cassa e di investimento assegnate alle regioni ed agli altri enti territoriali.

Gli apparati del provveditorato sono sovente interpellati sia durante l'attività istruttoria prodromica alla stipula delle convenzioni e dei protocolli di intesa siglati con le conferenze unificate di cui all'art. 9 del d.lg. 281/1997 e con la Cassa delle ammende, sia durante la successiva fase di verifica e controllo dei piani regionali

⁵ Tanto l'azione novellatrice, quanto gli interventi del successivo legislatore attuativo hanno ignorato, però, aspetti fondamentali nell'organizzazione delle piante organiche della polizia penitenziaria, trascurando, *in primis*, la necessità di regolamentare le relative posizioni apicali. Soltanto dieci anni dopo, infatti, con il d.lg. 21 maggio 2000, n. 1462, attuativo dell'art. 12 della l. 266/1999, vengono istituiti i ruoli direttivi del corpo di polizia penitenziaria, senza peraltro elidere le discrasie rimaste nel sistema, attesa la contestuale compresenza di tre categorie di funzionari di polizia all'interno dell'amministrazione penitenziaria. Ci si riferisce, agli ufficiali del disciolto corpo degli agenti di custodia, nonché ai funzionari di polizia chiamati a rivestire, rispettivamente, il ruolo direttivo ordinario ed il ruolo direttivo speciale. Sebbene per questi ultimi due ruoli sia stato approntato un regime sostanzialmente omogeneo, ciò non ha scongiurato ripetute declaratorie di incostituzionalità. Si v., *ex multis*, Corte Cost., sent. n. 297 del 19 luglio 2005, in tema di non sovrapposibilità delle carriere tra i due ruoli, sollevata con riferimento agli artt. 3, 76 e 97 Cost. ed alla normativa interposta di cui all'art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 266/1999.

che ne scaturiscono, onde accertare l'eventuale responsabilità disciplinare ed erariale di quanti svolgono attività di carattere esecutivo-gestionale. Ciò anche in ragione della preziosa piattaforma conoscitiva di cui i provveditorati dispongono rispetto ai progressi trattamentali del ristretto.

Segnatamente, con l'Accordo del 28 aprile 2022, sottoscritto in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni e Province autonome, è stato approvato il documento recante le «Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale». È sulla scorta di tale documento che le Regioni, tramite una rilevante attività istruttoria svolta dai provveditorati regionali, hanno potuto presentare alla Cassa delle Ammende progetti di risocializzazione del condannato, spesso afferenti a specifici Componenti di Missioni del PNRR⁶.

Un siffatto scenario cooperativo tra enti implementato a livello decentrato - e logicamente non ancora immaginato con tale pregnanza dal legislatore della riforma del '90 - può rivelarsi, a parere di chi scrive, assai confacente con il *modus operandi* dello stesso controllo sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale svolto dalla Corte dei conti. Più precisamente, l'adozione di ogni specifico programma trattamentale soggiace, a monte, a quella generale analisi di fattibilità economico-finanziaria espletata, entro il 30 novembre di ogni anno, dalle Sezioni centrali e regionali di controllo della Corte in sede di adozione dei rispettivi programmi di controllo, una volta che di tale controllo le Sezioni Riunite abbiano previamente definito il quadro programmatico generale, fissandone indirizzi metodologici e di coordinamento.

L'operatività di questo primo generale «meccanismo di filtro» risulta, invero, assai significativa con specifico riferimento agli stanziamenti relativi ai capitoli di spesa destinati, in senso lato, alla reintegrazione nella società del detenuto⁷.

Infatti, soltanto attraverso un tempestivo intervento delle sezioni regionali della magistratura contabile in sede programmatica possono venire ottimizzati gli *standard* qualitativi dell'azione delle politiche di inclusione e riabilitative del ristretto, nonché i partenariati istituiti tra le regioni e le articolazioni dell'amministrazione della giustizia sul territorio deputate all'esecuzione penale (provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e centri per la giustizia minorile). Si pensi ancora, più in generale, alle stesse dinamiche operative della Cassa delle Ammende, un organismo di diritto pubblico istituito presso il Ministero della Giustizia al fine di finanziare⁸ programmi o progetti volti a favorire il reinserimento sociale di detenuti ed internati, come pure delle persone in esecuzione penale esterna (*id est*, quei soggetti cui è stata accordata la possibilità di espiare la pena attraverso misure alternative alla detenzione): poiché in molti casi, viene designato quale responsabile del controllo dei predetti programmi o progetti un esperto qualificato proveniente da altra amministrazione (un soggetto perciò diverso dal responsabile del procedimento "interno" alla Cassa, nominato in seno alla delibera di finanziamento)⁹, diviene imprescindibile sviluppare una *governance*

⁶ Ad esempio, la Regione Lombardia ha formalizzato (prot. J2.2023.0069062) il progetto denominato "Un Centro in rete per la fragilità", che, ponendosi nel solco della continuità con i progetti regionali rubricati "Incubatori di comunità - la possibilità di una alternativa", ha previsto la realizzazione di centri diurni interni ed esterni agli istituti penitenziari, al fine di attivare moduli individualizzati dedicati alla formazione, alla valorizzazione delle risorse personali ed al sostentamento del ristretto che versi in una particolare situazione di fragilità, ad integrazione delle attività trattamentali già esistenti. Il progetto, culminato in una convenzione sottoscritta con Cassa delle Ammende, il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Lombardia, l'Ufficio interdistrettuale di Esecuzione penale esterna ed il Centro per la giustizia minorile e di comunità, ha avuto un costo complessivo di 2 milioni e mezzo di euro, finanziati in gran parte (per un milione e settecentomila euro) da Cassa delle Ammende.

⁷ Relazione sull'attività svolta e sulla consistenza dell'organico della Cassa delle Ammende ai sensi della legge 20 marzo 1975 n. 70, articolo 30 comma 5, Periodo di riferimento anno 2022. Ancora, si v. il Protocollo di Intesa del 28 giugno 2022 tra il Ministero della Giustizia, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Cassa delle Ammende, per l'attuazione delle linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale.

⁸ I fondi gestiti da tale ente derivano essenzialmente da una dotazione finanziaria costituita dal conto depositi (in cui confluiscono i versamenti effettuati a titolo di sanzioni pecuniarie e cauzioni) e da un conto patrimoniale (alimentato, in particolare, dalle somme devolute alla Cassa per disposizione di legge o dell'autorità giudiziaria).

⁹ Art. 8 del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità della Cassa delle ammende, emanato norma dell'art. 23, comma 2 del D.P.C.M. 102/2017.

interistituzionale tra tutti gli enti coinvolti nell'esecuzione penale e la Cassa.

Tanto premesso, appare evidente come l'attuale sistema di programmazione integrata degli interventi in combinazione con il sopramenzionato modello di controllo costituisca uno strumento essenziale per garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, l'erogazione di servizi di qualità ed il raccordo tra i vari livelli di governo coinvolti, anche al fine di valorizzare l'integrazione con le risorse pubbliche delle autonomie locali.

Per tutto quanto sopra rappresentato, si comprenderà, a questo punto, come l'istituzione del provveditorato regionale risulti essenziale. Tale ente da una parte assurge a vero e proprio ago della bilancia nel sistema dei controlli sulla gestione afferenti al settore penitenziario; d'altro canto, viene in considerazione quale organo *ad hoc* che assicura il coordinamento dei progetti attivati con tutti gli attori dislocati sul territorio (e che nell'attuale sistema programmatico si inseriscono generalmente nel *Fondo Sociale Europeo Plus*, il c.d. *FSE+*).

3. Struttura ed organizzazione. La delega di funzioni dirigenziali in campo ispettivo

Attualmente i provveditorati regionali sono dodici. Ciascuno di questi organi periferici di livello dirigenziale generale è articolato in uffici, a capo dei quali è posto un direttore, con qualifica non inferiore a quella di dirigente e il cui *status* giuridico ed inquadramento, almeno per quanto riguarda l'area contabile e quella trattamentale, sono soggetti alla disciplina civilistica e contrattualistica generale richiamata dall'art. 2, commi 2 e 3 del d.lg. 30 marzo 2001, n. 165.

Nell'ipotesi di temporanea *vacatio* di posti di funzioni direzionali, il provveditore può anche conferire incarichi *ad interim* con un proprio ordine di servizio ai dirigenti penitenziari che seguono invece un proprio ordinamento di carriera previsto dalla legge del 27 luglio 2005, n. 154.

Ogni ufficio è suddiviso in sezioni, affidate alla responsabilità di un funzionario dell'area terza (A3) appartenente al comparto funzioni centrali: in altri termini, la sezione è un'articolazione interna all'ufficio con competenze omogenee in ragione del conseguimento di specifici obiettivi. A sua volta, una singola sezione può articolarsi in più unità sub-organizzative, definite "settori".

Come negli istituti penitenziari, anche nei provveditorati è presente l'area contabile suddivisa, in genere, in quattro sezioni coordinate e supervisionate da un dirigente.

È appena il caso di anticipare che, proprio con riguardo alla delega di funzioni dirigenziali che opera rispetto all'area contabile, l'istituto prefigurato dall'art. 17, comma 1-bis del d.lg. 165/2001 viene ad acquisire un particolare significato, stante l'ampio margine di autonomia decisionale di cui viene investito il funzionario delegato. A questo aspetto si accennerà meglio nel prosieguo.

La sezione I ha il compito di raccogliere e monitorare il fabbisogno annuo di risorse pubbliche e destinarle alle varie direzioni degli istituti penitenziari per il proprio funzionamento. Tali fondi, poi, di concerto con l'area contabile di ogni istituto, vengono gestiti autonomamente dal direttore dell'istituto, denominato, in questo caso, funzionario delegato. Quest'ultimo ne diviene direttamente responsabile in quanto ordinatore secondario della spesa.

La sezione II in genere si occupa della fase ad evidenza pubblica relativamente agli affidamenti per l'acquisto di beni o servizi che il provveditorato stipula in qualità di stazione appaltante: in particolare ricadono nella sezione i contratti pubblici disciplinati dalla legge 36/2023, in genere sopra soglia comunitaria, che garantiscono, a livello regionale, il servizio di vitto per i detenuti, servizio mensa per il personale dell'Amministrazione Penitenziaria e della concessione del servizio di sopravvitto a una ditta esterna.

Presso la sezione III, nota anche come "sezione Economato", è incardinato un funzionario delegato.

La sezione IV è, infine, quella competente in materia di edilizia penitenziaria.

Figura centrale all'interno dell'ufficio contabile del provveditorato è quella del funzionario delegato, nominato a norma dell'art. 5, comma 2 del d.lg. n. 444/1992. Egli è tenuto ad assicurare il corretto esercizio delle competenze amministrativo-contabili del provveditorato e, in alcuni casi, contribuisce a garantire l'uniformità e la regolarità della gestione amministrativo-contabile degli istituti penitenziari ricompresi nella circoscrizione di

competenza. Oltre a presidiare la corretta esecuzione delle procedure amministrative e contabili, è anche direttamente responsabile della gestione dei fondi e delle spese, ragion per cui la disciplina delle sue competenze giuridico-contabili è sussumibile nelle disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, ergo anzitutto nella legge n. 196/2009.

Il funzionario delegato presiede l'Ufficio Economato e cura la gestione completa delle spese di competenza: dalla fase della valutazione delle richieste provenienti dai singoli settori del provveditorato, fino alla fase di rendicontazione finale.

Svolge inoltre attività di vigilanza sulla corretta gestione dei beni mobili dello Stato, sebbene tale responsabilità sia attribuita all'ufficio del consegnatario, con il quale mantiene una collaborazione quotidiana al fine di garantire un flusso operativo efficace e conforme alla normativa vigente.

È tra i funzionari del comparto funzioni centrali di area III che viene individuato ogni funzionario delegato del provveditorato, il quale instaura un solido rapporto fiduciario (*intuitus personae*) con il dirigente generale (provveditore), che, tramite l'emissione di apposito ordine di servizio o decreto, gli attribuisce le mansioni e gli incarichi per la gestione diretta dei fondi assegnati sui vari capitoli di bilanci.

Solitamente vi è coincidenza soggettiva tra funzionario delegato e Responsabile della Sezione III - Economato, ma la delega potrebbe essere conferita anche limitatamente alle funzioni di cassiere, fermo restando che in tale evenienza il funzionario designato non potrà cumulare funzioni di consegnatario (art. 2, comma 3 del d.P.R. n. 254/2002). In ambedue i casi, agendo quale ordinatore secondario della spesa, vi è piena assunzione della responsabilità delle azioni amministrativo-contabili strumentali al buon funzionamento del provveditorato. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla manutenzione dell'immobile, all'approvvigionamento di beni e servizi essenziali o, ancora, alla gestione del personale in termini di liquidazione delle dovute spettanze (straordinari, fondi risorse decentrate, servizi di trasferta, elargizione dei buoni pasto, ecc.).

In relazione agli incarichi conferiti, la responsabilità si estende all'intera gestione delle risorse assegnate, per un'attività che spazia dalla definizione della programmazione annuale della spesa, alla predisposizione delle scritture di assestamento, al costante monitoraggio delle stesse, assicurando che queste ultime non eccedano i limiti delle aperture di credito¹⁰.

Il funzionario delegato è altresì tenuto a richiedere tempestivamente eventuali riduzioni o integrazioni di fondi pubblici all'ordinatore primario, in quanto tra i suoi compiti vi è quello di garantire un allineamento tra risorse disponibili e fabbisogno dei vari uffici del provveditorato.

È obbligato a garantire una gestione delle risorse affidategli corretta, efficiente ed imperniata sui principi di trasparenza, regolarità amministrativa, tracciabilità delle operazioni, correttezza dell'azione gestionale e mantenimento dell'ordine della tenuta dei registri e dei documenti. Inoltre, deve rendicontare le spese sostenute e da effettuarsi nei termini e con le modalità normativamente previsti, trasmettendone i rendiconti amministrativi agli organi di controllo competenti, alla Ragioneria di Stato territoriale ed alla Corte dei conti.

Il rispetto della normativa vigente in materia di contabilità pubblica si traduce nell'onere di costante aggiornamento in ordine alle evoluzioni normative e procedurali, anche in tema di contrattualistica pubblica. Infatti, il funzionario delegato, oltre a gestire i capitoli di spesa di bilancio, è individuato quale responsabile unico del progetto (R.U.P.) ai sensi del nuovo codice degli appalti (d.lg. n. 36/2023). Quale R.U.P. e punto ordinante della stazione appaltante, al funzionario delegato sono demandati compiti relativi alle contrattazioni di funzionamento con soggetti esterni all'amministrazione. Si pensi, ad esempio, al rinnovo delle convenzioni con i fornitori di energia elettrica e del gas, ovvero agli acquisti di materiale per il funzionamento degli uffici del provveditorato. È responsabile della gestione, dall'avvio fino alla aggiudicazione ed esecuzione, delle gare di appalto per l'individuazione delle agenzie viaggi per la prenotazione alberghiera, aerea e ferroviaria del personale

¹⁰ Ciò in quanto le scritture di assestamento (che siano di completamento, di integrazione o di rettifica) rappresentano l'adeguamento contabile dei valori ai principi di competenza e prudenza. Eccedere tali limiti violerebbe il principio contabile fondamentale della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria dell'impresa.

comandato in servizio/missione, oltre che delle gare di appalto per l'individuazione di una officina meccanica per la manutenzione ordinaria e straordinaria del parco automezzi in dotazione al provveditorato.

La peculiarità che lo distingue da altri funzionari contemplati nell'organigramma di un provveditorato è la responsabilità diretta e personale di cui è investito, che lo rende in larga parte autonomo e indipendente nelle decisioni, facendone, più che un mero contabile, un garante della corretta gestione delle risorse pubbliche. La sua responsabilità non è solo amministrativa, ma anche di natura erariale, e perciò suscettibile di sindacato dinanzi alla Corte dei conti.

Il ruolo del funzionario delegato si estende anche alla predisposizione di misure di sostegno all'edilizia penitenziaria: è infatti attraverso la sua gestione oculata e tempestiva delle risorse che diventa possibile tradurre i progetti tecnici in realtà strutturali. Senza la sua attività di pianificazione finanziaria, di acquisto di licenze *software* e di gestione dei contratti di appalto, l'attività dei tecnici della Sezione IV rimarrebbe paralizzata. Egli assicura, seppur indirettamente tramite l'attività di acquisto sottoforma di RUP, che il patrimonio immobiliare carcerario possa evolversi, garantendo ai tecnici appartenenti all'Ufficio Edilizia gli strumenti informatici per portare avanti non solo la manutenzione e la sicurezza degli istituti, ma anche la creazione di spazi idonei alla rieducazione.

Per tutti questi motivi, non sembra azzardato scorgere un parallelismo tra il ruolo del funzionario delegato e quello del *project manager* di un'azienda privata: egli è infatti il responsabile operativo della pianificazione (programma il *budget* annuale), organizzazione delle risorse, esecuzione dei pagamenti, monitoraggio costante delle risorse, e gestisce il lavoro garantendo il rispetto dei tempi, i limiti del *budget* e gli *standard* di qualità. Al pari di un *project manager* del settore aziendalistico privato, organizza le risorse, gestisce i rischi e fa da ponte tra il *team* affidato all'ufficio di cui è responsabile con gli altri operatori interni ed i terzi esterni all'amministrazione.

Come un *project manager*, anche il funzionario delegato ha il compito di consegnare il prodotto/servizio finale e poi rendicontarlo. La responsabilità è personale e può essere di natura amministrativa, disciplinare ed erariale.

La figura del funzionario delegato nell'ufficio del provveditorato si distingue da quello degli istituti penitenziari, il quale coincide con quel dirigente penitenziario che è il direttore dell'istituto.

Gli sono demandate svariate mansioni, tra cui gli impegni di spesa con gli operatori economici, le determinazioni a contrarre, la liquidazione della spesa ed i decreti di liquidazione, atti amministrativo-contabili che di solito rientrano in responsabilità più propriamente dirigenziali, come accade all'interno di un istituto penitenziario.

È opportuno precisare che, nell'ambito dei provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, trova applicazione la contabilità generale dello Stato, mentre presso gli istituti penitenziari è adottata la contabilità carceraria.

Tale differenziazione permane pur in presenza di un'appartenenza degli uffici alla medesima amministrazione. Tuttavia, questo dualismo contabile deve necessariamente essere superato sul piano operativo dagli operatori del provveditorato che esercitano funzioni di controllo e vigilanza sull'attività degli istituti penitenziari.

Invero, gli uffici e le sezioni dei provveditorati, pur applicando internamente la contabilità di Stato, non possono mai prescindere dalla conoscenza della contabilità carceraria, poiché l'attività di controllo richiede la piena comprensione delle regole contabili secondo cui operano gli istituti.

Caso paradigmatico è quello del consegnatario dei beni mobili dello Stato, il quale, operando in raccordo con il funzionario delegato, da un lato utilizza programmi ministeriali strutturati sulla base della contabilità di Stato, dall'altro lato deve interloquire con gli istituti, che adottano sistemi e procedure modellati secondo la contabilità carceraria, *ergo* che si avvalgono di una "lingua contabile" diversa.

In tale contesto, l'operatore del provveditorato è chiamato a svolgere anche attività conformi al r.d. 16 maggio 1920, n. 1908, per quanto concerne la contabilità carceraria e non al d.P.R. 4 settembre 2002 n. 254, rubricato «Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato», che disciplina esclusivamente la contabilità statale.

A titolo esemplificativo, si pensi al caso delle cessioni autorizzate di beni mobili dal provveditorato agli

istituti penitenziari. Il bene viene inizialmente gestito e ceduto secondo le disposizioni del d.P.R. n. 254/2002, ma la fase di presa in carico e successiva gestione del bene rimane assoggettata, invece, alla normativa in materia di contabilità carceraria.

Si viene così a creare un bipolarismo contabile che appare recessivo sul piano dell'efficienza amministrativa, oltre che poco funzionale ad una gestione ottimale delle risorse

Solo di recente, con la legge 7 aprile 2025 n. 56, recante «Abrogazione di atti normativi prerepubblicani relativi al periodo dal 1861 al 1946», il r.d. 16 maggio n. 1908 è stato abrogato, in quanto ritenuto non più idoneo al contesto normativo e amministrativo attuale.

In sua sostituzione, trova applicazione la disciplina della contabilità generale dello Stato, la quale prevede l'introduzione, a partire dall'esercizio finanziario 2026, anche negli istituti penitenziari, di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale, INIT, del Ministero dell'Economia e delle Finanze già adottato presso i provveditorati regionali

Tale innovazione comporterà il progressivo abbandono dell'attuale sistema gestionale SIGMA del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ritenuto ormai obsoleto ai fini di una efficace gestione del materiale negli istituti.

Il passaggio avverrà in modo graduale, con una fase transitoria di coesistenza dei due sistemi contabili, fino al completo assorbimento nel nuovo sistema unitario.

In alcuni provveditorati, al funzionario delegato è affidato anche il compito di esercitare la vigilanza sulla gestione amministrativo-contabile degli istituti penitenziari. La predetta attività di controllo può essere svolta o recandosi di persona negli istituti penitenziari del distretto, per disposizione del provveditore regionale, ovvero attraverso una verifica documentale dei conti e dei rendiconti (nonché della loro trasmissione agli organi di controllo), o, ancora, all'esame delle verifiche di cassa ed al controllo del denaro e degli altri valori custoditi dal contabile di cassa dell'istituto penitenziario,

Ai sensi degli artt. 668 e 695 del regolamento di contabilità carceraria, tali verifiche devono essere eseguite dal direttore dell'istituto almeno ogni tre mesi e trasmesse al provveditorato.

Come sopra anticipato, un'altra sezione inglobata nell'area contabile di ogni provveditorato è la sezione IV dell'Edilizia Penitenziaria, una struttura chiave avente come compito principale la gestione del patrimonio immobiliare destinato ai luoghi di esecuzione della pena.

Tale sezione si occupa di pianificazione e progettazione di interventi indispensabili per il buon mantenimento delle strutture carcerarie esistenti, che comportano la necessità di:

- formulare il programma annuale e triennale di edilizia penitenziaria;
- porre in essere attività di programmazione e progettazione di complessi detentivi più moderni o di ampliamenti di padiglioni detentivi esistenti per contrastare il sovraffollamento;
- occuparsi della manutenzione e riqualificazione ordinaria e straordinaria degli istituti, con particolare riguardo al rafforzamento delle barriere fisiche (quali muro di cinta e cancellate) ed all'integrazione di sistemi tecnologici come video-sorveglianza o sensori anti-scavalco;
- formulare pareri e proposte in tema di locazione e/o ristrutturazione dei locali;
- espletare, nei casi previsti, l'attività di R.U.P. a norma dell'art. 15 del d.lg. n. 36/2023 per gli interventi edilizi ed impiantistici autorizzati e finanziati dal provveditorato con risorse proprie o delegate dagli uffici centrali del D.A.P.;
- occuparsi della gestione e del monitoraggio del *PortalePA-Ratio*¹¹ e dell'applicativo informatico *Iper*, provvedendo a tutti gli adempimenti a tale scopo richiesti.

L'ufficio in questione è inoltre chiamato a contemperare l'esigenza di garantire la sicurezza degli istituti

¹¹ Tale piattaforma mira a valutare l'indice di utilizzo dei vari edifici pubblici, soprattutto per quantificare l'area utilizzata da ogni addetto in ogni immobile e per avere pronta contezza dei fabbisogni di spazi per gli anni a venire.

(anche per impedire evasioni) con l'opposta necessità di garantire al massimo grado il corretto esplicarsi del trattamento educativo (offrendo spazi validi per il lavoro, l'istruzione e la socialità del detenuto).

All'interno della sezione IV, incorporata nell'area contabile del provveditorato, si può osservare, probabilmente più che in altri comparti, l'operare sinergico tra funzionari contabili, tecnici e professionisti anche esterni all'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai professionisti chiamati ad effettuare gli studi di fattibilità o a quelli a vario titolo intervenienti durante la fase di pianificazione). E anche in questo versante si innesta l'azione del funzionario delegato del provveditorato, che si occupa dell'acquisto o del rinnovo delle licenze di tutti quei *softwares* o manuali aggiornati di cui i tecnici si avvalgono.

4. Rilievi conclusivi

In conclusione, la disamina condotta conferma come il provveditorato regionale rappresenti un organo fondamentale per garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione penitenziaria sul territorio e, sotto tale profilo, appare non più procrastinabile una riforma organizzativa che confermi la priorità funzionale degli istituti penitenziari, eventualmente recuperando le risorse dirigenziali già assegnate ai provveditorati regionali soppressi dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84.

In questo ingranaggio complesso, emerge con forza la centralità strategica del funzionario delegato. Ben lungi dall'essere un mero esecutore di scritture contabili, tale figura si erge a garante del buon funzionamento amministrativo-contabile per le necessità ordinarie e straordinarie del provveditorato, assumendo responsabilità dirette che spaziano dalla gestione contabile del personale alla rendicontazione di tutte le spese effettuate durante l'esercizio finanziario di competenza verso gli organi di controllo.

Tenuto conto del fatto che l'attuale articolazione dell'incarico non risulta pienamente coerente con la complessità gestionale riscontrabile all'interno degli assetti organizzativi dei provveditorati, si auspica, in un'ottica di riammodernamento della pubblica amministrazione, un futuro intervento normativo che riconosca a questa posizione un inquadramento più congruo. La valorizzazione della figura del funzionario delegato del provveditorato implica non soltanto la correzione di un'anomalia gerarchica, ma anche il formale riconoscimento di processi di *empowerment* a chi, con competenze da *project manager*, governa quotidianamente il delicato equilibrio tra gestione delle risorse pubbliche ed efficienza operativa.

In tale prospettiva, appare coerente ricondurre detta figura nell'alveo delle Elevate Professionalità (o Elevate Qualificazioni) così come delineate dal CCNL del Comparto Funzioni Centrali 2019-2021, in particolare dagli articoli 16 e seguenti, che prevedono l'attribuzione di incarichi caratterizzati da elevata autonomia, responsabilità e contenuto specialistico.

Il riconoscimento formale in tale ambito consentirebbe infatti di allineare il profilo del funzionario delegato alle funzioni effettivamente svolte, valorizzandone il ruolo strategico nei processi decisionali e gestionali e garantendo una più adeguata corrispondenza tra responsabilità esercitate e trattamento giuridico-economico.