



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

Prot. 40534

Padova, 31/10/2019

Al Dipartimento
dell'Amministrazione Penitenziaria
Ufficio della Vice Capo Dipartimento
ROMA

*(Rif nota GDAP 25/ 09/ 2019.0286154.0 e
GDAP 02/ 10/ 2019.0294807.U)*

E, p.c.

Al Dipartimento dell'Amministrazione
Penitenziaria
Ufficio del Capo del Dipartimento
Ufficio I
Segreteria Generale - Sez. I
ROMA

OGGETTO: Adempimenti del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza per il 2019-2021: mappatura delle aree a rischio.

In riscontro a quanto richiesto con le note in riferimento di pari oggetto, si restituisce, in allegato, il report compilato per questo Provveditorato il cui contenuto comprende le risultanze dell'attività di monitoraggio effettuata negli Istituti del distretto.

Come richiesto dalla SV, infatti, al fine di individuare, presso tutti gli Istituti di competenza, i processi lavorativi per i quali siano possibili eventi corruttivi o che comunque necessitino di opportuno monitoraggio per assicurarne la corretta gestione, è stato inviato, a tutti gli Istituti del territorio, un prospetto, in formato excel, nel quale erano già state individuate le aree a rischio per l'anno 2019 e le relative misure di prevenzione per contrastare l'eventuale accadimento dell'evento, con le indicazioni di massima sugli interventi da porre in essere per prevenire eventuali illeciti o comportamenti omissivi a danno dell'Amministrazione.

Nella circostanza è stato precisato che il file allegato costituiva, tuttavia, una base di lavoro adattabile alle singole realtà, ragion per cui all'interno delle aree a rischio mappate, ciascuna Direzione avrebbe potuto/dovuto individuare e indicare, qualora presenti nelle rispettive realtà, ulteriori procedimenti, eventi



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

rischiosi o misure di prevenzione, dal momento che per ogni area è ipotizzabile un numero libero di procedimenti ove è possibile che accadano eventi rischiosi.

Contestualmente è stato altresì inviato anche il secondo report in formato excell, di cui pure si è chiesta la compilazione, affinché vi fossero descritte, per ciascuna misura di prevenzione individuata, le fasi di attuazione, i relativi tempi di realizzazione, l'ufficio responsabile e gli indicatori di monitoraggio.

A tal proposito vi è da dire che, ad oggi, i riscontri sono pervenuti soltanto da 12 Istituti su 16 e che in alcune parti gli stessi risultano lacunosi (soprattutto con riferimento agli indicatori di monitoraggio, probabilmente perché non risultava perfettamente intellegibile la relativa modalità di indicazione). Il report che si restituisce, pertanto, deve essere letto tenendo conto delle suddette precisazioni. Resta inteso che, una volta pervenuti i riscontri che, seppur sollecitati, sono ancora mancanti, i dati saranno aggiornati ed eventualmente ritrasmessi se dovessero emergere elementi diversi e/o discordanti da quelli allo stato inseriti.

Dall'analisi complessiva dei dati ad oggi in possesso di questo Provveditorato è emersa la mappatura dei rischi connessi alle attività di competenza di tali Articolazioni Territoriali e di questo Prap da cui si evince che la maggior parte delle misure di prevenzione appartiene alle aree relative all'uso degli automezzi, al personale e ai detenuti.

Come si evince dal report che si restituisce, che è unico per questo Provveditorato e che è stato elaborato facendovi confluire, anche per comodità di lettura, i dati di entrambi i file excel inviati, nel complesso si è riscontrato che tutte le aree individuate sono attualmente *prive di eventi ad alto rischio corruttivo*, in quanto le misure di prevenzione risultano di regola adeguate e attuate correttamente nella pratica.

Ciò spiega la circostanza che le stesse non siano comprese nel Piano della Performance 2019, anche perché bisogna considerare che nel corso degli ultimi tre anni questo Provveditorato ha posto in essere, *in linea con le indicazioni dipartimentali*, una *programmata attività di verifica ispettiva e di controllo che ha fatto sì che 14 dei 16 Istituti del Triveneto fossero oggetto di apposita attività ispettiva ordinaria da parte di una delegazione di dirigenti e funzionari del Distretto*, nel corso della quale i processi lavorativi delle aree a rischio sono state esaminati e verificati e, laddove sono emersi elementi di criticità, sono state fornite le pertinenti indicazioni sugli interventi da porre in essere al fine di assicurarne la corretta gestione.

¹ Inviato in allegato alla nota GDAP 02/10/2019.0294807.U.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

Ciò premesso e tornando all'analisi dei dati raccolti si può senza dubbio affermare che in particolare è emerso che uno dei principali strumenti anticorrittivi è risultata la misura di prevenzione della rotazione del personale, che, sebbene incontri spesso qualche difficoltà nella sua attuazione pratica, si presta quale migliore soluzione per una più efficiente gestione di alcuni processi di lavoro e una più equa ripartizione dei carichi lavorativi.

Del resto al criterio della rotazione, ad esempio, è stata improntata sia la procedura per il conferimento degli incarichi per i dirigenti contrattualizzati sia quella, ultimata di recente, per l'assegnazione degli incarichi di funzione ai dirigenti penitenziari non generali.

Questo caso è particolarmente riferito ai direttori di istituto penitenziario che assolvono tipicamente al ruolo di R.U.P., cumulando questa funzione con tutti gli altri specifici compiti del ruolo. Non solo, ma la misura di prevenzione della rotazione può essere altamente efficace anche nell'area del Personale di entrambi i Comparti o in quella dei Contratti, aree in cui è fondamentale porre particolare attenzione all'analisi dei fabbisogni (sia quelli relativi alla programmazione di acquisti di beni, servizi e forniture che quelli di risorse umane) che diventa una vera e propria fase diagnostica che permette di cogliere le esigenze di ogni singola attività o sezione lavorativa.

Sicuramente, l'acquisizione di beni e servizi richiederebbe, nel corso degli anni, una programmazione più efficace che riduca la probabilità di acquisti improvvisati che, secondo il dettato del Codice degli appalti, sono quelli più a rischio di elusione della norma.

Tale evidenza è conferma indiretta di quanto statuito dal legislatore che ha considerato dette aree tipicamente a rischio di corruzione nella Pubblica amministrazione.

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione deve essere annoverata sicuramente anche la formazione del personale, la cui rilevanza è stata più volte ribadita anche dall'ANAC e riconosciuto quale più efficiente strumento in tema di prevenzione dei fenomeni corrittivi.

Come è emerso dalle risultanze della ricognizione effettuata sul territorio, infatti, la formazione del personale viene indicata quale strumento per l'accrescimento delle competenze e della consapevolezza del ruolo ricoperto nell'attività di prevenzione dei fenomeni corrittivi eventualmente afferenti alle varie aree.

Questo Provveditorato, da sempre molto impegnato nell'attività di programmazione e realizzazione di percorsi formativi rivolti al personale dipendente, sebbene non abbia realizzato corsi specifici sul tema, ha fatto sì che lo stesso fosse inserito quale momento formativo dedicato nell'ambito dei corsi



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

effettuati. A titolo di esempio, si cita il corso su "*Leggi appalti. Le novità negli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi*" rivolto ai funzionari contabili, ai contabili e ai tecnici di questo Prap e quello realizzato dall'INPS nell'ambito del progetto Valore PA su "*Anticorruzione, trasparenza e integrità*" cui questa Amministrazione ha aderito consentendone la partecipazione ai propri dipendenti. E' comunque intendimento dello scrivente programmare percorsi formativi ad hoc per tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure.

Un ulteriore strumento di prevenzione della corruzione è certamente la trasparenza amministrativa, intesa come conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalla pubblica amministrazione, con riferimento sia all'organizzazione che al loro funzionamento, pur tenendo in debito conto le possibili ricadute che la divulgazione di taluni dati riguardanti l'amministrazione penitenziaria potrebbero comportare in tema di sicurezza nazionale, interna ed esterna.

Altra conclusione degna di nota che emerge dalla lettura d'insieme dei dati pervenuti dalle Direzioni del distretto è che numerose misure di prevenzione implicano processi di informatizzazione *ex novo* o processi già informatizzati, ma valorizzati a fini preventivi a significare la grande leva anticorrottiva che gli stessi possono rappresentare. Sicuramente, con riferimento all'area del Personale, l'introduzione del nuovo software di gestione dei servizi del personale di Polizia Penitenziaria (G.U.S. Web) che consente in tempo reale di vedere come sia impegnato il personale, in che numero e se di fatto usufruisca dei diritti contrattuali e l'ormai diffuso sistema informatico di rilevazione delle presenze ha notevolmente ridotto il rischio corruzione in tale delicato settore, così come la continua implementazione del Sistema Informativo Automezzi e Traduzioni (SIAT 2.0) rende sempre più tracciabile la movimentazione degli automezzi sul territorio con evidenti ricadute in termini di possibilità di utilizzo illecito. Non solo, ma certamente le Direzioni avranno disposto, seppure con forme diversificate e, semmai, anche fantasiose, gli ulteriori controlli ed i rimedi per evitare il sorgere di rischi i quali, in verità, allorquando pure dovessero accadere, proprio a motivo del "costretto" ambito penitenziario, difficilmente potrebbero rimanere sottotraccia per molto tempo.

Non deve infatti sfuggire all'Amministrazione Centrale ed essa ne è certamente consapevole che il carcere è un luogo di Comunità, quindi di bocche e di orecchie, di invidie ed amicizie, di momenti di vita inevitabilmente comune tra detenuti e detenenti, di luogo dove - tra sindacati autonomi e confederali, tra garanti dei detenuti e avvocati, tra operatori penitenziari del ministero della Giustizia ed altri di diverse concorrenti amministrazioni, quali la



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

sanità, la pubblica istruzione, etc., tra volontari professionisti ed altri meramente "umanistici" - risulta per davvero difficile nascondere il marcio e per lungo tempo.

E' un luogo, inoltre, dove sono previsti controlli da parte delle aziende sanitarie, è il luogo dove dovrebbe attuarsi più che altrove il D.lgs. 81/2008 e norme ss.

Certamente può accadere che negli istituti possano accadere fatti illeciti commessi dagli stessi operatori, ma comunque rimango convinto che la nostra Amministrazione sia più sana e migliore di tante altre "blasonate"; forse è solo più sfortunata, costretta ogni volta ad iniziare la propria storia di fatica, daccapo, ad ogni cambio di vertice senza che si sia consentito allo stesso di portare a termine le proprie progettualità, determinandosi così il rischio che ci si accontenti della cultura amministrativa dell'adempimento formale, bensì quella che contempi assolutamente, pur nel rispetto delle norme, la cultura del risultato concreto.

Semmai il vero problema sta nella propensione, seppure involontariamente indotta, alla confusione amministrativa che gli ultimi anni (almeno una decina) la stessa Amministrazione ha di fatto favorito, *rectius subito*, indirettamente, non assicurando metodicamente ed ordinatamente alle direzioni le risorse umane necessarie, in specie quelle specialistiche, soprattutto in settori pertinenti della contabilità, che avrebbero potuto in tal modo arginare possibili rischi.

Ricordo a me stesso che gran parte delle attività contabili all'interno delle carceri risultano ancora regolamentate dal R.D. 1908 del 1920, *legge questa "speciale" che deroga tutte quelle ordinarie e che sottopone a controlli, all'epoca di natura prettamente cartolare e reale, le attività che si sviluppano nella gestione del denaro, dei beni dell'amministrazione, delle forniture e dei servizi*. Oggi gran parte di quelle attività sono diventate di natura informatica, il che dovrebbe perfino innalzare la soglia di legalità.

Tuttavia se mancano i funzionari, o addirittura si concentrano sulla stessa figura ragionieristica più funzioni, quello della spesa, della gestione dei beni e del controllo, non soltanto aumenta la soglia di rischi, ma il sistema rischia di andare in tilt.

Idem ove il sistema si confronti con dei vuoti di personale amministrativo che possono essere colmati, spesso con un impegno straordinario di personale sia del Corpo che delle funzioni centrali, di regola non contemplato, ma talvolta potrebbe esserlo anche con il malaffare.

Talché il primo serio e strutturato argine contro ogni forma di corruttela è proprio costituito dalla presenza degli organici prefissati, innanzi tutto di Direttori fissi in sede e non come oggi che vedono il carcere ogni due o tre giorni quando va bene, di funzionari di ragioneria nel numero contemplato dagli obblighi normativi



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

che vietano, per il vero, la concentrazione in un unico soggetto di funzioni di gestione e di controllo, di funzionari giuridico-pedagogici, per cui le istanze dei detenuti sono trattate da persone che lo devono e qualificate e non da chi proponga prestazioni in cambio eventualmente di favori.

Io stesso, presso il PRAP, non ho il dirigente di contabilità, il che determina rischi di errori, ritardi, cattive procedure. Si pensi alle grandi gare: quella del mantenimento dei detenuti e del sopravvitto, quella della mensa obbligatoria di servizio, quelle relative ai lavori di edilizia penitenziaria ed impiantistica speciale, solo per citarne le più problematiche e complesse.

Ma anche le attività amministrative a favore del personale, pensioni, ricostruzioni di carriera, aspettative, congedi straordinari. Sono queste tutte attività complesse e di controllo e di gestione.

Specifica area a rischio per l'Amministrazione penitenziaria è certamente quella dei servizi penitenziari a contatto con la popolazione detenuta, che è quindi stata inserita tra le aree di rischio specifiche, strettamente connesse alla peculiarità del contesto in cui opera il Ministero della Giustizia.

L'identificazione degli eventi rischiosi collocati in tale contesto ha consentito di evidenziare i principali fattori di criticità e rischio connessi alla stretta e quotidiana vicinanza dei dipendenti del Comparto sicurezza dell'Amministrazione penitenziaria, per ovvie ragioni di servizio, a soggetti criminali.

Una delle criticità rilevate, ad esempio, è la possibilità che il personale addetto alla vigilanza in sezione possa appropriarsi di somme di denaro e/o di valori contenuti nella posta ricevuta dai detenuti. Tale possibilità, però, viene arginata prevedendo l'obbligatorio rilascio di una ricevuta contestuale alla consegna della posta al detenuto ricevente, eventualmente anche con tracciabilità attraverso il numero di matricola dell'agente preposto alla consegna della posta. E ancora, ma solo per fare qualche esempio concreto di rischio di "confusione" che può ingenerare problemi, voglio soffermarmi sul Mantenimento Detenuti nell'ambito del quale ancora oggi non si è risolto il problema dello *shelflife*, cioè della vita del prodotto sullo scaffale. E cioè tutte le questioni relative al periodo di scadenza di prodotti alimentari, che spesso semplifichiamo con le frasi: "*da consumare entro*", oppure "*scade il* " o ancora "*è preferibile consumare entro...*". Infatti, oltre la scadenza il prodotto alimentare è considerato, nella pratica commerciale in uso in tutto il mondo occidentale, allorquando si avvicini ad una scadenza, non idoneo ad essere trattato, venduto, e commercializzato.

Quale supermercato acquisterebbe dei formaggi da tavola che scadessero entro due giorni, sette, un mese, oppure il latte che scada il giorno successivo, idem le uova, i salumi, le carni, etc. tra l'altro rischiando di trovarsi innanzi a problematiche relative allo smaltimento di quelli che risulterebbero, nel giro di poche ore, rifiuti anche speciali ?



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale per il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige

Ebbene nessuna clausola contrattuale efficace è stata imposta ad oggi alle aziende che trattano con le carceri il mantenimento dei detenuti, non affrontando per l'appunto il tema dello *shelf-life*.

Concludendo, faccio conoscere che nel Distretto del Triveneto non sono emerse segnalazioni relative alla violazione dei divieti contenuti nell'art. 35 bis del decreto legislativo n. 165/2001 (partecipazione a commissioni e assegnazioni agli uffici di soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p.) né risultano irrogate di recente sanzioni disciplinari al personale per fatti connessi a eventi corruttivi.

L'azione di questo Provveditorato, nel solco di quella intrapresa negli anni precedenti, è ininterrottamente orientata con l'obiettivo di innalzare i livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema penitenziario composto dai 16 istituti che insistono nelle tre Regioni del Distretto di competenza del Provveditorato del Triveneto. Lo sforzo è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, in quanto lo scrivente è fermamente convinto che le misure sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione rafforzino la possibilità di prevenire eventuali condotte illecite e rappresentino la motivazione per le singole articolazioni ad azioni mirate a contrastare ogni comportamento che renda opaco l'agire amministrativo.

In tale ottica tutte le articolazioni territoriali, pur nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle singole Direzioni, sono state richiamate a svolgere ogni sforzo possibile per la promozione e la diffusione tra il personale amministrativo della cultura della trasparenza e dell'integrità.

Cordialmente,

Il Provveditore Regionale
Sbriglia