



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Roma, 14 GEN. 2021

Sigg. Direttori generali
-SEDE-

Sigg. Provveditori regionali
-LORO SEDI-

Sigg. Direttori istituti penitenziari
-LORO SEDI-

Sigg. Direttori scuole di formazione e istituti di istruzione
-LORO SEDI-

e, P. C.

Sig. Vice Capo del Dipartimento
-SEDE-

Al'Ufficio II – Programmazione finanziaria e controllo di gestione
Ufficio del Capo del Dipartimento
-SEDE-

Al'Ufficio IV – Relazioni sindacali
Direzione generale del personale e delle risorse
-SEDE-

Oggetto: Indirizzi per un metodo di lavoro proprio di un'Amministrazione sempre più moderna ed efficiente. Gli strumenti di programmazione.

Questi primi mesi dall'insediamento nel ruolo di Capo Dipartimento hanno consentito allo scrivente di acquisire una visione globale dell'Amministrazione nei suoi aspetti critici e virtuosi. Il rapporto sempre costruttivo con il Sig. Vice Capo Dipartimento, i Sig.ri Direttori Generali, i Sig.ri Provveditori Regionali è stato foriero di approfondite analisi sui nodi critici da sciogliere e sugli interventi da porre in campo. Quanto mai importanti si sono, inoltre, rivelate le visite effettuate in alcuni istituti penitenziari laddove ho potuto cogliere con mano le difficoltà in cui versano le strutture territoriali, ma anche constatare esempi straordinari di capacità professionali del personale appartenente a tutti i comparti che, con umanità e competenza tecnica, sostiene efficacemente l'azione dell'Amministrazione.



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Agli occhi dello scrivente si è profilata l'immagine di un'Amministrazione che offre certamente testimonianza di ottime capacità gestionali, di buone prassi da estendere sull'intero territorio, ma che pare muoversi troppo spesso in modo frammentario e senza una logica unitaria. Appaiono, talvolta, eclatanti le diversità di "vedute" tra le articolazioni territoriali, la disomogeneità nell'applicazione delle direttive, la frammentarietà delle azioni messe in campo.

Da qui la necessità di costruire e definire un metodo di lavoro dell'Amministrazione condiviso con tutte le articolazioni e che, oltre ad assicurarle efficacia ed efficienza, la ponga costantemente in un'ottica progettuale e prospettica.

Un metodo fondato, pertanto, su indirizzi pienamente concordati tra l'Amministrazione Centrale e i Provveditorati Regionali e che, pur mantenendo caratteri di generalità, sappiano cogliere la specificità dei singoli ambiti territoriali. La prospettiva è quella di un'Amministrazione Centrale che non si limiti a controllare burocraticamente le strutture periferiche ma che, nell'ambito di direttive chiare ed uniformi, costituisca costante supporto per le strutture medesime. Solo così si può ragionevolmente auspicare di vedere l'Amministrazione agire in modo armonico e tracciare nettamente la rotta che sta seguendo. E', infatti, fondamentale che tutte le strutture e servizi del territorio abbiano chiari gli indirizzi dell'Amministrazione per evitare comportamenti oggettivamente disomogenei che non fanno che creare sfiducia e disorientamento nel personale che vi opera.

La presente nota intende, pertanto, delineare il metodo di lavoro su cui strutturare l'azione dell'Amministrazione nella piena convinzione che, proprio senza un metodo chiaro e produttivo, tutte le scelte di merito rischiano di risultare frammentarie, sganciate da una logica generale e quindi sostanzialmente poco efficaci.

Ciò detto, si rimarcano, di seguito, gli strumenti organizzativi su cui fondare l'impalcatura dell'attività dell'Amministrazione in modo da assicurarne coerenza logica e sostanziale uniformità di azione.

L'Amministrazione Penitenziaria, nel suo complesso, deve tradurre in concrete attività amministrative gli indirizzi di natura politica stabiliti annualmente dal Signor Ministro della Giustizia. Com'è noto, trattasi dell'atto di indirizzo politico - istituzionale che costituisce lo sfondo costante cui deve ispirarsi la progettazione e la definizione degli obiettivi dell'Amministrazione penitenziaria.



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

L'onere dell'Amministrazione penitenziaria è quello di promuovere, in forma organizzata, tutti i processi lavorativi tesi a dare attuazione agli indirizzi politici.

Perché ciò accada, l'Amministrazione deve dotarsi di precisi e cadenzati strumenti di progettazione che consentano, a cascata, a tutte le strutture di perseguire gli obiettivi in cui devono sostanziarsi gli indirizzi politici. Trattasi di strumenti di progettazione che coinvolgono, in modo interconnesso, i vari livelli dell'Amministrazione e che compongono una programmazione dei processi lavorativi logica e coerente.

L'Amministrazione deve, sempre più decisamente e in tutte le sue parti, lavorare per obiettivi con una visione ad ampio respiro che indichi con nettezza la strada da percorrere. Una visione a cui devono seguire fatti concreti, misurabili e che diano il segno tangibile del valore degli operatori, troppo spesso sconosciuto. Vale quanto mai il detto secondo cui *"non c'è visione senza azione e non c'è azione senza visione"*.

Perché ciò avvenga si ritiene che la progettazione complessiva si debba fondare annualmente su specifici atti programmatori strettamente connessi tra loro. Gli atti di cui si parla sono i seguenti:

- Documento di Programmazione Generale
- Documenti Programmatici Territoriali;
- Progetti di Istituto.

Già si comprende subito che sono atti di pertinenza dei tre livelli di cui si compone l'Amministrazione: centrale, distrettuale e territoriale; livelli naturalmente interdipendenti tra loro, connessi in modo inscindibile da una sorta di linea verticale su cui scorre l'attività dell'intera Amministrazione. Da un livello centrale in cui si profilano delle direttive di carattere generale si passa ad un livello regionale in cui tali direttive vanno calibrate ad uno specifico territorio; fino poi ad arrivare all'ambito degli istituti penitenziari, laddove devono essere tradotte in obiettivi legati allo specifico contesto detentivo. Un convinto, preciso utilizzo degli strumenti di progettazione e che, come vedremo in seguito, sappia coinvolgere attivamente tutti gli "attori" in campo può far sì che, concretamente, gli indirizzi emanati siano attuati su tutto il territorio nazionale e, al contempo, calibrati sulle esigenze, specifiche, dei singoli ambiti territoriali.

Il salto di qualità che si vuole compiere è quello di valorizzare in modo effettivo gli atti di programmazione, la capacità di predisporli e di verificarne la concreta attuazione. E' quasi superfluo



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

rimarcare come, proprio nella capacità di progettare, si esalti il ruolo dirigenziale che, diversamente, rischia di soffocare in meri tentativi di risoluzione di problemi particolari e contingenti, se non di isolati virtuosismi operativi, disarmonici rispetto al complesso dell'azione amministrativa che ci riguarda.

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE GENERALE

Il Documento di Programmazione Generale del Dipartimento costituisce l'atto di programmazione principe dell'Amministrazione Penitenziaria. In essa sono individuati gli obiettivi generali che annualmente vanno perseguiti e a cui deve ispirarsi l'attività di ciascuna articolazione territoriale.

Prendendo le mosse dall'atto d'indirizzo politico - istituzionale del Ministro, il Capo del Dipartimento, confrontandosi con il Vice Capo del Dipartimento e con i Direttori generali, esplicita, annualmente, gli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione.

L'atto tiene, naturalmente, conto del ciclo di programmazione di bilancio integrandolo con il ciclo di gestione della performance.

il Documento di Programmazione Generale valevole per l'anno 2021 è stato trasmesso con nota GDAP 0004997 del 7 gennaio 2021.

DOCUMENTI PROGRAMMATICI TERRITORIALI

Gli obiettivi contenuti nel Documento di Programmazione Generale vanno ripresi e declinati dai Provveditori in relazione alle specifiche esigenze dei distretti di pertinenza. I Provveditori, pertanto, con il fattivo contributo dei Direttori degli Uffici, avranno cura di redigere apposito documento con cui indicano alle Direzioni degli Istituti Penitenziari gli indirizzi e gli obiettivi da perseguire.

Il Documento, tenendo conto del budget assegnato sui singoli capitoli di bilancio, dovrà prevedere, in relazione agli obiettivi fissati, la distribuzione dei fondi ai Funzionari delegati degli Istituti.

Appare evidente l'importanza bidirezionale assunta dai Documenti Territoriali che da un lato servono a contestualizzare gli obiettivi fissati in termini generali dal Centrale Dipartimento, dall'altro rappresentano la "bussola" che mira ad orientare la programmazione degli Istituti.



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Una programmazione regionale ben articolata, capace di coniugare le priorità fissate dall'Amministrazione con un'adeguata programmazione economica, stabilirà con chiarezza la "rotta" che gli Istituti devono seguire e gioverà, in ultima analisi, ad un assetto armonico dell'Amministrazione.

Per le modalità e le tempistiche di elaborazione dei Documenti Programmatici Territoriali si rinvia alla predetta nota GDAP0004997 del 7 gennaio 2021.

PROGETTI DI ISTITUTO

S'intende rilanciare, in questa sede, la valenza e la centralità dei Progetti di Istituto nella *governance* delle strutture penitenziarie. Si rammenta che il progetto di Istituto, così come precisato dalle circolari in materia, non può e non deve esaurirsi nell'indicazione di obiettivi trattamentali riguardanti la popolazione detenuta ma, di converso, deve tracciare l'indirizzo annuale dell'intera struttura fissandone gli obiettivi a 360 gradi.

Prendendo le mosse da un'accurata analisi del contesto organizzativo e, ispirandosi al Documento di Programmazione Territoriale, il Progetto deve declinare gli obiettivi che abbracciano tutti i settori della struttura. Ne deriva che il Progetto di Istituto non può ridursi ad un mero esercizio di stile o ad un adempimento formale, ma deve rappresentare lo strumento di orientamento dell'intera attività dell'Istituto. I singoli processi lavorativi devono collocarsi in un quadro d'insieme che consentirà a ciascun operatore di riconoscere e valorizzare il proprio apporto nell'organizzazione.

Perché ciò avvenga è importante sottolineare il metodo con cui va costruito il Progetto di Istituto. Esso deve costituire il frutto di un costante e proficuo confronto tra il Direttore e i Responsabili di tutte le Aree in modo che si giunga alla sintesi delle esigenze di cui le stesse Aree sono portatrici.

Proprio nella redazione del Progetto d'Istituto deve esaltarsi la capacità dirigenziale del direttore di Istituto fondata sul coordinamento dei Responsabili delle Aree, su un loro fattivo coinvolgimento nella definizione degli obiettivi, sul monitoraggio costante del loro effettivo raggiungimento.



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Non si può non rammentare come lo stesso art. 2 del D. Lgs. 15 febbraio 2006, n. 63, nell'indicare le funzioni del Dirigente penitenziario, contempra espressamente l'attività d'indirizzo e coordinamento delle Aree tra quelle che più lo qualificano.

Il Direttore, attraverso un sapiente ed equilibrato coordinamento dei Responsabili delle Aree, deve, pertanto, tracciare "l'indirizzo politico" dell'Istituto, delineare con chiarezza gli obiettivi che, in un determinato momento storico, intende raggiungere, predisporre gli strumenti per verificare se gli stessi obiettivi siano stati o meno perseguiti.

Occorre procedere sempre più verso una conduzione manageriale degli Istituti in cui i Direttori, quali dirigenti, sappiano tracciarne le mete e i percorsi per raggiungerle.

Perché tutto ciò avvenga si ritiene necessario adottare modelli organizzativi degli Istituti che si fondino su due principi fondamentali: decentramento e integrazione tra operatori.

Il decentramento organizzativo implica il coinvolgimento attivo di tutti gli operatori della struttura. Sono ormai assolutamente antistorici (oltreché palesemente inefficaci) impianti organizzativi che concentrino compiti e attività su poche figure professionali.

Il Direttore, proprio in quanto dirigente, deve avere la capacità di attribuire il giusto spazio di autonomia professionale ai Responsabili delle Aree, titolari di specifiche competenze tecniche che vanno adeguatamente valorizzate. Ai Responsabili delle Aree spetta il compito di fornire al personale afferente alle Aree medesime le opportune indicazioni di carattere tecnico, funzionali alla realizzazione dei progetti di Istituto. Tali indicazioni possono anche tradursi in formali disposizioni organizzative limitate alle Aree di competenza e di cui saranno messi a conoscenza i Direttori ai quali naturalmente spetta il potere di verificare che tali indicazioni siano coerenti con le direttive emanate con il Progetto di Istituto. In tal senso, d'altronde, si esprime l'art. 6 comma 10 del D. lgs. 146 del 200 laddove prevede che: "*il Comandante del Reparto esercita poteri di organizzazione dell'Area Sicurezza, anche emanando, nell'ambito delle direttive impartite dal Direttore dell'Istituto, gli ordini di servizio di cui agli articoli 29 e 33 del D.P.R. 82/99*". Analogamente può dirsi per gli appartenenti al Comparto Funzioni Centrali che, in qualità di Responsabili delle Aree, sono titolari di "posizioni organizzative" che già di per sé implicano un determinato livello di autonomia e responsabilità.



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

I Responsabili delle Aree, a loro volta, devono avere la capacità di valorizzare i “quadri intermedi” in modo che, a cascata, tutti i processi lavorativi coinvolgano, negli ambiti di competenza, tutti gli operatori. Si pensi, ad esempio, all'importanza che assumono, nell'Area Sicurezza, le Unità Operative laddove l'impiego di gruppi stabili di personale di Polizia Penitenziaria in settori omogenei non può che migliorare l'efficienza dei settori medesimi e consentire una più adeguata e oculata gestione del personale.

Al decentramento deve sempre affiancarsi l'integrazione tra le Aree. I processi lavorativi negli istituti penitenziari coinvolgono necessariamente tutte le Aree, ragion per cui vanno sempre costruiti con l'apporto sinergico e integrato di tutte le professionalità. Vanno, pertanto, implementate e strutturate le forme di comunicazione “orizzontale” tra le Aree, l'istituzione di gruppi di lavoro multiprofessionali, l'attivazione di tutti gli strumenti organizzativi che consentano a ciascuna professionalità di farsi portavoce delle proprie esigenze e al contempo di riconoscere quelle altrui. Tutto ciò nella prospettiva di una logica unitaria che deve sempre distinguere l'operato della Direzione dell'Istituto che, dal suo canto, non deve lesinare ogni sforzo per compattare il personale e guidarlo, unito, verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Un modello organizzativo decentrato e integrato costituirà la base per un'adeguata costruzione del Progetto di Istituto e per la sua conoscibilità.

Proprio perché strumento essenziale di *governance* e non mero esercizio di stile, il Progetto di Istituto deve essere diffuso in modo capillare all'interno dell'Istituto.

Tutti gli operatori – dai funzionari agli agenti di Polizia penitenziaria neo assunti – devono conoscere gli obiettivi che l'Istituto sta perseguendo in modo da comprendere appieno il contributo da dare e cogliere l'apporto specifico da loro fornito nel raggiungimento di determinati risultati. In tal modo, si alimenta il senso di “squadra” all'interno della quale ciascun “giocatore” è consapevole del ruolo che, a vario titolo, riveste e dell'importanza che assume.

Si è certi che, in tal modo, lo stesso clima lavorativo degli Istituti ne beneficerà con ricadute positive per il benessere del personale che transita, “in primis”, da organizzazioni razionali ed efficienti.

Appare opportuno che il Progetto di Istituto, proprio per la valenza che assume, sia messo a conoscenza dei soggetti istituzionali che collaborano con la Direzione. Si pensi, ad esempio, ai Presidenti



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

dei Tribunali di Sorveglianza, ai rappresentanti degli Enti Locali con cui le Direzioni inevitabilmente si rapportano anche per la definizione dei percorsi di inclusione sociale dei detenuti.

Considerato, inoltre, che il Progetto di Istituto investe l'aspetto organizzativo delle strutture e quindi, di fatto, coinvolge il personale, si ritiene doveroso trasmetterne copia alle OO.SS. rappresentative di tutti i comparti. Nella stessa redazione del Progetto di Istituto si terranno in debita considerazione le osservazioni formulate dalle OO.SS. nell'ambito dei precedenti incontri sindacali. Non si può, in merito, non ricordare che lo stesso F.E.S.I., negli ultimi anni, ha espressamente indicato il Progetto di Istituto come elemento di riferimento per compensare lo sforzo lavorativo fatto dagli operatori di Polizia penitenziaria e misurarne la produttività.

Un'ultima riflessione si intende dedicare al cosiddetto "controllo di gestione" che deve affiancare la programmazione.

Programmare, pianificare, stabilire obiettivi senza poi verificarne il livello di effettivo raggiungimento non avrebbe senso.

E' fondamentale, pertanto, che tutti i livelli di programmazione indicati nella presente circolare monitorino costantemente la realizzazione degli obiettivi pianificati.

A tal fine, i Documenti Territoriali di Programmazione dovranno essere trasmessi, come rappresentato con la nota GDAP 0004997 del 7 gennaio 2021, all'Ufficio II del Capo del Dipartimento "Programmazione Finanziaria e Controllo di Gestione" e alle Direzioni Generali che, congiuntamente, avranno cura di monitorarne l'attuazione, eventualmente suggerendo soluzioni/integrazioni opportune per il raggiungimento di un assetto organizzativo generale armonico e coerente.

Allo stesso modo, i Direttori degli istituti penitenziari avranno cura di trasmettere i Progetti di Istituto ai Provveditori che ne valuteranno la conformità rispetto ai Documenti Territoriali e ne daranno una "restituzione" con le modalità ritenute più opportune. E' importante che i Provveditori valutino l'eshaustività dei Progetti di Istituto rispetto agli indirizzi regionali, che esaminino il modo con cui sono stati redatti, che verifichino periodicamente se e in che misura gli obiettivi sono stati realizzati, che appurino le eventuali criticità emerse in itinere e gli strumenti per rimuoverle.



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

UFFICIO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Lo scrivente, a fine anno, avrà cura di trasmettere al Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia, un report in merito allo stato di attuazione da parte dell'Amministrazione degli obiettivi programmati.

In definitiva, ci si intende muovere in modo deciso verso una programmazione strutturata nella piena convinzione che questa sia la strada per un'Amministrazione penitenziaria sempre più moderna ed efficiente, in grado di consolidare alcuni importanti risultati raggiunti e, al contempo, raccogliere le grandi sfide che stanno interessando il nostro Paese.

Certo di poter contare sulla preziosa collaborazione delle SSLL, mai venuta meno in un periodo così difficile e complesso come quello attuale, si augura a tutti voi buon lavoro.

Il Capo del Dipartimento
Bernardo Petralia