



Ministero della Giustizia
 DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
 UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
 UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI E PER LE RELAZIONI CON IL PUBBLICO

Prot. n°



GDAP-0373565-2007

PU-GDAP-1e00-30/11/2007-0373565-2007

S.A.P.Pe. – Via Trionfale, 79/a
 00136 – ROMA

O.S.A.P.P. – Via della Pisana, 228
 00163 – ROMA

C.I.S.L. – F.P.S./P.P. – Via Lancisi, 25
 00161 – ROMA

U.I.L. – P.A./P.P. – Via Emilio Lepido, 46
 00175 – ROMA

Si.N.A.P.Pe. – Largo Luigi Daga, 2
 00164 – ROMA

C.G.I.L. – F.P./P.P. – Via Leopoldo Serra, 31
 00153 – ROMA

Si.A.P.Pe. – Via Belice, 13
 00012 - GUIDONIA ROMA

U.S.P.P. (UGL FNPP CLPP LISIAPP)
 Via G. Mompiani, 7
 00192 – ROMA

F.S.A. C.N.P.P. – Via Arcelli C.P. 18208
 00164 – ROMA

e p.c. Direzione Generale del Personale
 e della Formazione
 SEDE

OGGETTO: Come migliorare il senso professionale e di responsabilità del personale i livelli di sicurezza degli Istituti e del servizio traduzioni e piantonamenti.

Per opportuna conoscenza si trasmette in allegato la Ministeriale GDAP-0363643-2007 del 22.11.2007 relativa all'oggetto.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Il Capo del Dipartimento

Prot.n.

Roma,



GDAP-0363643-2007

PU-GDAP-1a00-22/11/2007-0363643-2007

Ai Provveditori Regionali
Loro Sedi

e.p.c

Ai Direttori Generali
Sede

Ai Direttori degli
Istituti Penitenziari
Loro Sedi

Ai Direttori degli U.E.P.E.
Loro Sedi

Oggetto: come migliorare il senso professionale e di responsabilità del personale i livelli di sicurezza degli Istituti e del servizio traduzioni e piantonamenti.

Il susseguirsi di frequenti eventi critici negli istituti penitenziari e il loro attento monitoraggio, accompagnato anche dagli esiti delle visite ispettive condotte nel corso di quest'anno, hanno evidenziato che nella dinamica di quegli eventi sono stati presenti momenti di grave distrazione nel servizio di sorveglianza dei detenuti, che hanno contribuito al verificarsi degli stessi e che offrono lo spunto per una piu' approfondita riflessione in ordine alle cause organizzative di tale distrazione, che non può essere imputata al solo autore. E', quindi, opportuno approfondire l'argomento affinché, una volta individuate le cause, possano effettuarsi i necessari interventi per prevenire il ripetersi di fatti analoghi che mettono a repentaglio gli stessi obiettivi istituzionali assegnati alla nostra amministrazione.

In occasione di pregresse conferenze sono stati già avviati momenti di confronto e di discussione sulla disponibilità delle risorse umane, sulla loro distribuzione nelle varie



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

sedi di servizio, sulla loro utilizzazione, sulla necessità di revisione degli organici e sui livelli di motivazione e di soddisfazione riferiti al personale di polizia penitenziaria, ma anche allo stesso personale amministrativo e tecnico. Tutti questi temi saranno affrontati nell'ambito dei prossimi percorsi che l'Amministrazione intende avviare, anche attraverso preventive operazioni di monitoraggio qualificato e specifico con il concorso delle SS.LL.

In attesa degli esiti di quei processi, che sono caratterizzati da una evidente complessità, possiamo fin da oggi consapevolmente sostenere che, seppure la carenza di personale può condizionare la realizzazione di un efficiente modello organizzativo e la stessa fruibilità dei diritti dei lavoratori, non altrettanto può dirsi rispetto al **fenomeno della "distrazione" in servizio** che è, invece, direttamente proporzionato ai livelli di professionalità e di responsabilità che il personale sa esprimere e che assume connotazioni più gravi nei casi in cui i carichi di lavoro appaiono congrui, così come accertato nella gran parte degli eventi critici recentemente esaminati. Quindi, le ragioni della distrazione durante l'espletamento del servizio sono da ricercare altrove e non possono essere dissimulate dietro la carenza degli organici che non consentirebbe di mantenere operative alcune postazioni lavorative. Se tale dovesse essere il criterio ispiratore dell'organizzazione del lavoro, considerato che negli istituti penitenziari in linea generale non si potrebbe mai contare su un numero adeguato di risorse, ci sarebbe sempre una buona ragione per aggiungere un altro posto di servizio a garanzia di ipotetiche e sempre possibili condizioni di rischio gestionale, con ulteriore pregiudizio dei vincoli contrattuali stabiliti a tutela dei diritti dei lavoratori.

E', quindi, giunto il momento - coincidente con il recente ingresso di 450 neo agenti e con il riconoscimento della qualifica superiore di sovrintendente a 990 unità di personale già in servizio - **di perseguire con maggiore fermezza l'obiettivo di realizzare all'interno di ogni istituto penitenziario una nuova organizzazione del lavoro che tenga conto esclusivamente delle risorse disponibili**, ridotte della percentuale necessaria a garantire gli attuali vincoli contrattuali, che possiamo ordinariamente ipotizzare pari al 35%. Pur nella



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

consapevolezza della non coincidenza delle cifre riferite all' organico del personale rispetto a quello amministrato, ma soprattutto con quello effettivamente presente a causa della mobilità provvisoria in e/o out da ogni sede di servizio, si ritiene opportuno fare riferimento convenzionalmente al dato riferito al personale amministrato. Pertanto, nell'ambito di quel modello organizzativo, il numero delle postazioni di lavoro mediamente programmabili nell'arco delle 24 ore dovrà essere pari al 65% del personale amministrato. Tale operazione, peraltro, crea i presupposti per la definizione della forbice **nella quale collocare il livello massimo e il livello minimo di operatività dell'Istituto**, da determinare sulla base di indici **di calcolo connessi**: alle giornate feriali o festive, ai periodi dell'anno con maggiore o minore fruibilità del congedo ordinario ovvero con maggiore o minore impegno nelle attività intramurali. Nell'ambito di tali valutazioni si deve tener conto anche della classificazione degli istituti penitenziari nei diversi livelli di organizzazione, delineati nel decreto del Ministro della Giustizia ancora in fase di registrazione, in ragione della complessità gestionale e del numero e tipologia dei detenuti, direttamente connessi allo stesso circuito penitenziario. E' quanto mai evidente che l'individuazione dei posti di servizio, con il corrispondente orario giornaliero e la conseguente distribuzione dei turni di lavoro, debba tener conto di un ordine di priorità direttamente connesso alle esigenze di sicurezza, a cominciare da quelle esterne (cinta, intercinta, portinerie, sala regia, cortili passeggio, cancelli di ingresso ai reparti detentivi) fino ad arrivare all'interno dei reparti stessi (rotonde, sezioni, sale ricreative, cucine, lavorazioni e servizi vari).

In questa fase dovrà essere il **Responsabile dell'Area Sicurezza**, con l'ausilio dei suoi più stretti collaboratori, a formulare una **proposta di organizzazione del servizio** da sottoporre al Direttore dell'Istituto, che tenga conto dei vincoli e delle priorità anzidette, atte a garantire anche la **determinazione della forbice che caratterizza le soglie dell'operatività nei suoi livelli massimo e minimo**. Detta proposta deve riferirsi, innanzitutto, a quei posti di servizio caratterizzati da una funzione istituzionale prevalentemente di sorveglianza; in tale



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

ambito istituzionale rientra senz'altro anche l'organizzazione dell'Ufficio matricola e della Sala Regia. Invece, i posti di servizio caratterizzati prevalentemente da funzioni amministrative o da esigenze non strettamente connesse alla sicurezza (Ufficio Ragioneria, Ufficio Segreteria, Ufficio Conti Correnti, Educatori, Sala Convegno e Spaccio, ecc.), possono essere mantenuti soltanto nei limiti della indispensabilità, destinandovi un ridotto numero di personale di polizia penitenziaria e, comunque, soltanto dopo aver assicurato le prevalenti esigenze istituzionali della sorveglianza interna ed esterna.

E' fondamentale, in tale circostanza, il contributo che può venire dalle OO.SS. in sede di contrattazione decentrata soprattutto perché, tramite il loro contributo, viene manifestato non solo il consenso dei lavoratori ma anche la motivazione al lavoro e il **senso di condivisione degli obiettivi istituzionali** che appartengono all'Amministrazione Penitenziaria. Tale confronto, che misura la qualità dell'organizzazione, è di esclusiva competenza del direttore dell'Istituto, avendo egli conoscenza generale delle strategie e degli obiettivi istituzionali e amministrativi, essendo titolare di quelle competenze professionali che legittimano tale ambito di relazioni.

Tuttavia, tutto ciò non sarà sufficiente se, insieme all'obiettivo dell'organizzazione, nelle rispettive sedi di servizio non si migliora il senso professionale e di responsabilità dei singoli operatori. Senza di questo, qualsiasi modello organizzativo non riuscirà a produrre significativi risultati sul piano dell'efficienza dei servizi istituzionali né sul versante della sicurezza sociale, né su quello trattamentale-rieducativo.

Per questa ragione, ritorno alle cause degli eventi critici da cui prende spunto la presente e invito le SS.LL. a programmare tra gli impegni regionali, da realizzare con il diretto coinvolgimento dei direttori degli istituti e dei responsabili dell'area della sicurezza, l'obiettivo di ridurre il fenomeno della distrazione in servizio ma anche di migliorare la capacità di gestione delle situazioni di criticità da parte del personale addetto alla sorveglianza



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

dei detenuti, accrescendone il livello di professionalità e di responsabilità attraverso le seguenti iniziative.

1. **Fornire al personale di polizia penitenziaria tutti gli elementi di conoscenza sull'organizzazione della vita penitenziaria dell'Istituto, del reparto e della sezione in cui presta servizio.** Sotto tale profilo la conoscenza del regolamento interno o degli ordini di servizio che disciplinano il regime detentivo è indispensabile; ma ancor maggiore rilievo rivestono le tabelle di consegna che devono accompagnare ogni posto di servizio. Queste, infatti, misurano i carichi di lavoro assegnati alle varie postazioni di servizio e, pertanto, devono essere congrue alle capacità effettive, per ruolo e qualifica, del personale ivi impiegato e semplici sia nella lettura che nell'applicazione. L'eccessivo carico di lavoro e la complessità delle tabelle di consegna - in molti casi rappresentati dalla compilazione di registri non previsti da alcuna norma, o da una sovrabbondanza di segnalazioni di "grandissima" o "grande sorveglianza", ovvero ancora da una puntigliosa e frammentata disciplina degli orari di fruizione di alcuni servizi da parte dei detenuti - può essere una delle cause di distrazione durante il servizio di sorveglianza. Si raccomanda, quindi, **la revisione di tutte le tabelle di consegna** che accompagnano i vari posti di servizio avendo cura di valorizzare le funzioni del personale appartenente al ruolo degli Ispettori e dei Sovrintendenti che, comunque, espletano funzioni sovraordinate, atteso che le competenze assegnate agli agenti devono intendersi "a supporto" delle responsabilità che appartengono ai primi. La titolarità dei processi di sorveglianza, quindi, va conferita al personale dei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori, ovvero del personale collocato in posizione funzionale sovraordinata.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il Capo del Dipartimento

2. Oltre a fornire gli elementi di conoscenza a tutto il personale di polizia penitenziaria, diventa altrettanto **necessario che gli ispettori, i sovrintendenti** - e comunque tutto il personale le cui funzioni siano sovraordinate rispetto ad altri - **durante il proprio turno di servizio, svolgano una continua attività di sostegno, di istruzione, di stimolo e di intervento a favore di quel personale chiamato ad effettuare sorveglianza continua dei detenuti**, al fine di ridurre quelle forme di distrazioni che la routine del lavoro - ma anche la mancanza di conoscenza delle regole - può causare. Sotto tale profilo, solo una condivisione ed una effettiva partecipazione dei superiori all'attività di sorveglianza, può modificare l'assetto di alcune competenze, oggi assegnate alla diretta ed esclusiva responsabilità dell'agente, che troppo spesso si trova ad operare da solo nel corso del proprio turno di servizio, anche in situazioni di estrema criticità. In buona sostanza occorre invertire il senso di distribuzione dei carichi lavorativi e, almeno con riferimento alle operazioni più complesse di gestione della vita detentiva, affidarne la titolarità ai preposti, ai responsabili delle Unità Operative, ai capi reparto, alla sorveglianza generale e al responsabile della Sala Regia. Sono operazioni complesse che non possono essere gestite direttamente ed esclusivamente dal solo agente: le procedure di conta detenuti e di controllo delle celle, ivi compresa la tradizionale battitura dei ferri; l'immissione e il rientro dai passeggi; l'apertura delle sale ricreative e le iniziative di carattere collettivo di natura didattica, professionale, culturale, ricreativa e sportiva; la sorveglianza delle sale colloquio e le operazioni di immissione e di uscita sia dei detenuti che dei familiari; le visite in istituto; le procedure di controllo dei detenuti segnalati a "grandissima p grande sorveglianza".

3. **La conoscenza della popolazione detenuta, fin dal primo ingresso in istituto, consente di espletare nei confronti di alcuni di loro una sorveglianza discreta ma più**



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

efficace, anche con l'acquisizione di elementi tratti da controlli più frequenti - sia personali che dei locali - cui debbono essere sottoposti. La lettura del fascicolo personale, del verbale d'arresto, della sentenza di condanna, del provvedimento di trasferimento, degli atti disciplinari, dell'osservazione e del trattamento, nonché lo stesso colloquio effettuato nell'immediatezza dell'ingresso, offrono elementi di conoscenza e di valutazione indispensabili ai fini di una prima classificazione della pericolosità individuale e dei bisogni trattamentali. Ed è in questa operazione - che appartiene innanzitutto al responsabile dell'area della sicurezza per le sue funzioni, oltre che al direttore dell'area trattamentale per l'avvio o il prosieguo delle proprie competenze, nonché al direttore dell'area sanitaria e allo stesso esperto - che si ravvisano elementi a garanzia dell'intero sistema penitenziario. Sotto il profilo della sorveglianza, una peculiare importanza rivestono anche le segnalazioni che provengono dal Dipartimento o dal Provveditorato regionale, siano esse generali o di carattere particolare e personale.

4. **Aumentare la soglia dell'attenzione significa anche non trovarsi impreparati qualora si verifichi un evento critico.** Anche sotto tale profilo è indispensabile la collaborazione che il Responsabile dell'area della sicurezza saprà dare al Direttore attraverso la proposta del piano di difesa dell'Istituto, che dovrà essere elaborato tenendo conto delle varie situazioni di emergenza o di criticità che possono riguardare una struttura penitenziaria. Ogni situazione critica ipotizzabile deve essere accompagnata da un piano di pronto intervento, in possesso non solo del responsabile dell'area, ma anche della Sorveglianza Generale e dei vari preposti; ma persino del responsabile di turno della **Sala Regia**, soprattutto se a questa sapremo far assumere il ruolo di "**Sala Operativa**".



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il Capo del Dipartimento

5. E' necessario riconoscere agli impianti tecnologici, a distanza di anni dal loro avvento, una rilevante importanza strategica sotto il profilo del potenziamento della sicurezza. I sistemi antintrusione e antiscavalamento introdotti in molti istituti, soprattutto se accompagnati da un sistema di video sorveglianza efficiente, dovrebbero rappresentare un valore aggiunto in relazione ai livelli di sicurezza che ordinariamente possono essere assicurati in ogni istituto. Al contrario, accade che a quelle modalità di sorveglianza il reparto di sicurezza non pone la necessaria attenzione né in termini di manutenzione degli impianti stessi, né in termini di organizzazione del servizio. In buona sostanza, si continuano a privilegiare le modalità tradizionali della sorveglianza trascurando il valore aggiunto che la tecnologia può dare per migliorare questo aspetto. Per tale ragione con la presente si richiama l'attenzione delle SS.LL. affinché sia assicurata nella immediatezza una programmazione della piena funzionalità delle Sale Regia le cui potenzialità in ogni singola sede, soprattutto nei grandi istituti e in quelli caratterizzati da obiettive e prevalenti esigenze di sicurezza connesse alla gestione dei detenuti sottoposti a regimi differenziati (41 bis, AS, EIV, Collaboratori di giustizia) dovranno essere sviluppate al massimo fino a renderle delle vere e proprie Sale Operative attraverso le seguenti direttive:
- negli istituti penitenziari classificati dal decreto del Ministro della Giustizia, ancora in corso di registrazione, di 1^a livello e in quelli di 2^a livello, che sono caratterizzati dalle anzidette prevalenti esigenze di sicurezza, deve essere ripristinata la globale efficienza della Sala Regia che, a tal fine, dovrà essere presidiata costantemente nell'arco delle 24 ore di tutti i giorni dell'anno, tenendo questo tipo di servizio nettamente distinto da quello del centralino dell'istituto e del servizio telefonico dei detenuti che in molte sedi, invece, risultano inglobati nello stesso servizio della Sala Regia.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il Capo del Dipartimento

- In quelle sedi in cui il sistema della sala regia funziona regolarmente, potranno essere assegnate all'operatività di questa anche procedure di collaborazione alla Sorveglianza Generale nella gestione dei reparti. Ad esempio, la Sala Regia può diventare il terminale delle novità e delle esigenze delle sezioni e dei reparti detentivi, riconoscendo al responsabile, in stretta collaborazione con la Sorveglianza Generale, anche il potere di disporre delle risorse presenti in servizio o di predisporre gli allertamenti di sicurezza in relazione ad episodi o situazioni particolari opportunamente accertate e/o segnalate. In tale contesto la Sala Regia può rappresentare il terminale delle prenotazioni dei colloqui o delle visite mediche o delle prenotazioni per l'Ufficio matricola e di quant'altro possa costituire movimento del detenuto in e fuori sezione. Tale operatività richiede, tuttavia, che la **responsabilità della Sala Regia sia affidata ad un preposto qualificato, coadiuvato da un adeguato numero di addetti**, soprattutto in quelle fasce di orario in cui la vita dell'Istituto è particolarmente complessa. Da quella sala potranno essere sollecitate, persino, quelle operazioni di controllo ordinarie e straordinarie restituendo maggiore impulso ed efficacia ad attività routinarie. Se il sistema di tele sorveglianza si estende anche alle sale colloquio e ai locali comuni (sale ricreative e corridoi di transito) gli addetti alla "Sala Operativa" potranno sostituire di fatto gli attuali agenti addetti alla sorveglianza, con il concorso di una pattuglia mobile all'interno che può intervenire non solo d'iniziativa ma anche su segnalazione della stessa Sala Operativa. Insomma, si propone un diverso modo di svolgere il servizio di sorveglianza negli istituti con l'introduzione di concetti di dinamicità e di flessibilità organizzativa e gestionale, utili per ottimizzare le risorse e per migliorare la qualità dei servizi istituzionali.
- 6 Analoghe considerazioni si estendono, altresì, al servizio e al personale dei Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, il cui responsabile dovrà assicurare tutte le condizioni di



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

sicurezza previste dal vigente regolamento di disciplina del servizio. In particolare, in occasione di ogni traduzione, soprattutto quando il detenuto tradotto appartenga ad uno dei circuiti classificati di elevata pericolosità (41 bis, AS, EIV, Collaboratori), ovvero sia stato segnalato tale dal Responsabile dell'area della sicurezza, sulla base del comportamento tenuto durante la detenzione o per aver rilevato elementi significativi dal fascicolo personale, è necessario assicurare la massima attenzione, affinché anche il verificarsi di episodi straordinari o eccezionali trovi un immediato ed efficace riscontro sul piano della sicurezza.

Nell'ambito di questo nuovo modello organizzativo è fondamentale l'attività di propulsione e di coordinamento del direttore, dirigente penitenziario, a cui è affidato il delicato compito di guidare l'azione penitenziaria nel suo complesso per il raggiungimento dell'obiettivo prioritario di migliorare la qualità dei servizi che il personale quotidianamente è chiamato ad assicurare sia sul piano della sicurezza che su quello del trattamento e della rieducazione dei detenuti.

Tale obiettivo non appartiene solo al direttore della struttura penitenziaria ma a tutti i suoi più diretti collaboratori delle varie aree organizzative e specificatamente ai responsabili dell'area trattamentale, al responsabile dell'area sanitaria, al responsabile dell'area amministrativo-contabile, al responsabile dell'area sicurezza, agli ispettori e sovrintendenti con funzioni di responsabili di unità operative e di reparto detentivo.

Una maggiore consapevolezza del proprio essere professionale nel percorso lavorativo comune conduce al conseguimento degli obiettivi prioritari e complementari dell'azione penitenziaria, che hanno come presupposto imprescindibile la conoscenza del detenuto, quale elemento essenziale per garantire la sicurezza soggettiva ed oggettiva, per assicurare il trattamento umanitario nel rispetto dei diritti e dei principi penitenziari.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Il Capo del Dipartimento

La valorizzazione di tale consapevolezza può essere raggiunta attraverso procedure operative standard che dovranno essere comunemente adottate in ambito regionale e che possono migliorare, persino, il senso di appartenenza all'amministrazione penitenziaria.

Nell'ambito delle procedure standard che le SS.LL. dovranno elaborare per il miglioramento dei servizi penitenziari, assumono una notevole importanza le visite nei reparti e nelle sezioni detentive che con periodicità differenziata dovranno essere assicurate da parte di quel personale per verificare nell'immediatezza gli eventuali bisogni che provengono dai detenuti ovvero le problematiche che sono segnalate direttamente dal personale di polizia che opera istituzionalmente nella sorveglianza della sezione.

Rispetto a tutti questi argomenti invito le SS.LL. ad assumere ogni iniziativa di organizzazione e di gestione ritenuta necessaria per il raggiungimento di quegli obiettivi ed a sollecitare momenti di riflessione e confronto con i direttori degli istituti penitenziari, a cui saranno partecipati i contenuti della presente direttiva per i conseguenti interventi di rispettiva competenza. Insieme avremo, quindi, occasione di verificare le procedure adottate ed i risultati conseguiti sui temi proposti con la presente.

Confido nella consueta collaborazione ed invio cordiali saluti.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ettore Ferrara