



**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**  
**Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**

*Gruppo di lavoro costituito dal Capo del Dipartimento con P.C.D. 18 aprile 2019 per l'elaborazione di proposte organiche finalizzate all'individuazione di nuove piante organiche del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e per l'individuazione di strumenti organizzativi finalizzati ad una migliore gestione degli eventi critici in ambito penitenziario*

**LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI NEL BRIEFING PRELIMINARE DEL  
29.04.2019.  
LA ISTITUZIONE DI DUE SOTTOGRUPPI DI LAVORO NELLA RIUNIONE DEL  
02.05.2019**

Con P.C.D. 18 aprile 2019, unito in **allegato n.1**, il Capo del Dap ha costituito il “Gruppo di lavoro per l'elaborazione di proposte organiche finalizzate all'individuazione di nuove piante organiche del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e per l'individuazione di strumenti organizzativi finalizzati ad una migliore gestione degli eventi critici in ambito penitenziario”, del quale fanno parte esperti in materia di esecuzione penitenziaria, che prestano servizio in sedi operative e scuole di formazione sparse su tutto il territorio nazionale (precisamente: quattro dirigenti penitenziari che ricoprono incarichi di direttore di istituto, sei funzionari direttivi del Corpo di polizia penitenziaria, quattro appartenenti al ruolo degli ispettori del Corpo e quattro appartenenti al ruolo degli agenti/assistenti del Corpo).

Nel *briefing* preliminare, tenutosi nella sede centrale dipartimentale in data 16 aprile 2019, il Capo del Dap ha evidenziato l'esigenza di un **approccio nuovo** in ordine all'attività dei gruppi di lavoro dipartimentali, prediligendosi - al sistema tradizionale delle riunioni periodiche con inevitabile allungamento dei tempi nella rassegna dei risultati richiesti all'attività collegiale di studio e di proposta - il metodo di una “*full immersion*” produttiva di risultati in tempi brevi. Nella consapevolezza del sacrificio connesso a tale metodo, è stata acquisita singolarmente la disponibilità di tutti i componenti del nuovo *team*.

Di fondamentale importanza per il Pres. Basentini, ai fini della massima concretezza nell'attività di analisi e propositiva sui delicati temi da trattare, **la scelta dei componenti del gruppo di lavoro**, volendosi fare affidamento a personale di ogni carriera e ruolo (nel caso della Polizia penitenziaria) impegnato, per così dire, nella “prima linea” dell'esecuzione penitenziaria.

Nel *briefing* sono poi state messe a fuoco le due aree tematiche su cui concentrare l'attenzione delle attività di studio e di formulazione di proposte sui versanti organizzativo e tecnico-operativo, senza escludere possibili indirizzi innovativi di natura regolamentare:

- a) **la ridefinizione delle piante organiche del Corpo negli istituti penitenziari**, ivi comprese quelle dei Nuclei Traduzioni e Piantonamenti, mai definite ad oggi nonostante la previsione di cui all'art. 8, d.m. 8 febbraio 2012;

- b) **Analisi delle principali cause degli eventi critici intramurari**, con particolare approfondimento dei comportamenti offensivi dei detenuti o internati, al fine di prevenire e contrastare le aggressioni fisiche ai danni del personale del Corpo e di tutti gli operatori.

Entrambe le materie hanno formato oggetto di analisi e contributi propositivi da parte di precedenti commissioni dipartimentali.

Da un lato, la prima area tematica è stata esaminata dalla “Commissione centrale per la definizione delle piante organiche del Corpo negli istituti Penitenziari”, costituita nel 2016 (quindi, prima del decreto ministeriale conseguente alla “riforma Madia”) con P.C.D. del Capo del Dap *pro tempore*, Pres. Santi Consolo e presieduta dal Cons. Riccardo Turrini<sup>1</sup>. La citata Commissione centrale ha operato sulla base dei dati raccolti in istituti penitenziari appositamente visitati e delle valutazioni effettuate sul campo dai propri componenti. A riguardo, con nota prot. n. 7 del 29 marzo 2019 il Cons. Turrini ha rassegnato al Capo del Dap un aggiornamento dei lavori di studio e di analisi con esposizione della metodologia ed applicazione esemplificativa agli istituti penitenziari di Milano “Opera” e “San Vittore”, di Napoli “G. Salvia” (Poggioreale) e “Secondigliano” nonché di Palermo “Ucciardone” e “Pagliarelli”.

Sull'altro versante, un'apposita “Commissione di studio sul tema della c.d. ‘sorveglianza dinamica’” si è occupata di vari argomenti interconnessi, fra cui la relazione tra il fenomeno dell'aumento di alcuni eventi critici intramurali (comprese le aggressioni fisiche al personale da parte dei ristretti) e lo sviluppo nel sistema penitenziario di nuovi modelli organizzativi della vita detentiva dopo l'esecuzione della c.d. “sentenza Torreggiani” (vedasi sul concetto di “custodia aperta” le precisazioni di cui alla lettera circolare del Dap 23.10.2015 n. 3663/6113 e sul concetto di “sorveglianza dinamica”, con riferimento alla realizzazione del circuito regionale di cui all'art. 115 reg. esec., la lettera circolare dap 22 luglio 2013, n. 3649/6099). L'esito dei lavori seguiti da tale Commissione di studio sono documentati nella relazione del Vice Capo *pro tempore*, rassegnata in data 25 luglio 2018.

Dei medesimi ha tenuto conto il Tavolo di lavoro sul tema de ‘L'analisi dell'attuale contesto organizzativo penitenziario’, presieduto dall'attuale Vice Capo del Dap e composto da autorevoli esperti, fra cui anche alcuni dirigenti generali di questa Amministrazione.

Durante il *briefing* il Capo del Dap, nel prendere atto dell'impegno profuso da tutti i gruppi di studio sopra richiamati, ha evidenziato l'utilità dei dati raccolti e delle osservazioni sin qui formulate, talora anche ai fini di un appropriato e ponderato utilizzo di particolari termini (basti pensare alla distinzione fra “vigilanza” o “sorveglianza dinamica” e il concetto di “sicurezza dinamica” rinvenibile in alcune fonti internazionali).

---

<sup>1</sup> Ai fini di una ricostruzione storica, è interessante notare come la istituzione della Commissione centrale sia scaturita a seguito di problematiche insorte dopo l'attivazione di una nuova casa circondariale nel Triveneto.

Trattandosi di una struttura decisamente più estesa e complessa di quella precedente e potendosi mettere in campo per la sua funzionalità il personale del Corpo afferente alla dotazione organica del vecchio istituto, si venne a determinare una sottoutilizzazione nel nuovo penitenziario con susseguente confronto fra il Vertice dipartimentale (interessato alla funzionalità dell'istituto a pieno regime) e il Vertice regionale (asseritamente impossibilitato a garantire tale obiettivo per la rilevazione di una dotazione organica *in loco* superiore a quella pregressa e della carenza, nell'ambito del Triveneto, di risorse destinabili alla nuova struttura carceraria nell'ottica di una integrazione del relativo Reparto di polizia penitenziaria).

Stante la discordanza di pareri in ordine all'esatto numero del contingente integrativo da destinare al nuovo istituto per garantire la piena funzionalità dei posti detentivi, il Capo del Dap *pro tempore* avvertì l'esigenza di affidare ad un organismo collegiale il compito tecnico di definire con oggettività ed imparzialità l'esatta dotazione organica del personale del Corpo, con priorità per la nuova casa circondariale del Triveneto e per altri istituti caratterizzati dal problema dei posti detentivi temporaneamente non disponibili per asseriti motivi di carenza di poliziotti penitenziari.

Il Pres. Basentini ha quindi garantito la piena disponibilità, per tutti i componenti del gruppo di lavoro ex P.C.D. 18.04.2019, delle documentazioni prodotte dalle pregresse commissioni e dal tavolo di lavoro presieduto dal Vice Capo <sup>2</sup>.

Ha inoltre assicurato l'impegno della propria Segreteria particolare, previa formulazione di specifiche richieste di dati o notizie da parte del nuovo *team*, ad attivare le Articolazioni centrali o i Provveditorati regionali o le Direzioni degli Istituti per il più proficuo e compiuto arricchimento euristico funzionale alle attività di studio e di proposta (raccolta dati, compilazione questionari, ecc.).

Il Capo del Dap, nel riprendere considerazioni già svolte nelle proprie *Linee programmatiche* del 6 dicembre 2018 (con particolare riferimento al §.6 dedicato alla gestione della popolazione ristretta ed ai modelli di organizzazione della vita detentiva), ha evidenziato la correlazione fra l'intensificazione di alcuni eventi critici (comprese le aggressioni subite dal personale) e la diffusione negli istituti di modelli di organizzazione della vita carceraria caratterizzati, rispetto alla situazione antecedente alla "sentenza Torreggiani", da una maggiore permanenza dei ristretti al di fuori delle camere di pernottamento con possibilità di raggruppamenti nei vari ambienti inframurari (a partire dalle sezioni dei reparti o dei padiglioni).

Pur non potendosi escludere la possibilità di una parziale sottostima di alcune aree di criticità negli anni precedenti al 2015 <sup>3</sup>, è inconfutabile, dai dati statistici, **un sensibile tasso di aumento** di comportamenti violenti e antidoverosi nell'ultimo triennio da parte della popolazione detenuta <sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Sono stati trasmessi via mail ai 16 componenti del Gruppo di lavoro: la nota 17/04/2019 n. 9284 del Sig. Vice Capo del Dap, con allegati (Relazione 6 agosto 2018, *Esiti commissione di studio sulle modalità detentive: la cosiddetta "sorveglianza dinamica"*; Osservazioni 9 agosto 2018 del Cons. Turrini su detta relazione; ecc.); documentazione afferente alle attività della Commissione centrale presieduta dal Cons. Turrini; lettere circolari Dap su materie di interesse; una prima *tranche* di schede informative richieste dal Capo del Dap agli IL.PP., per il tramite dei Provveditorati regionali (vd. nota dipartimentale n. GDAP 0119974 dell'11.04.2019), successivamente "raffinate" con ulteriori schede (a riscontro della nota dipartimentale n. GDAP 0158553.U del 20.05.2019).

Nel corso dei lavori di studio, relativamente alla definizione delle piante organiche, sono state trasmesse alle sedi periferiche varie note con finalità ricognitiva; alcune schede per la rilevazione di dati e posti di servizio dei reparti, nonché delle assenze ex legge 104 e del personale con oltre 25 anni di anzianità operativa, allo scopo di testare un modello di calcolo elaborato dal primo sottogruppo; altre schede per la rilevazione di dati utili alla quantificazione dei carichi di lavoro dei nuclei traduzioni territoriali e valutazione sui livelli di razionalità ed efficacia dei servizi.

Sono altresì state richieste alla Segreteria particolare del Capo del Dap tabelle sulla forza operativa del G.O.M. e sui detenuti 41-Bis O.P. presenti nel relativo circuito speciale; schede mensili (aggiornate al 30.04.2019), suddivise per provveditorati regionali, sulle capienze e presenze di detenuti e internati e sulla tipologia dei ristretti (imputati, definitivi e internati); dati del SIGP sul personale *intra moenia* amministrato dagli istituti; ed altra utile documentazione.

Ed ancora sono stati acquisiti, *inter alia*: i P.C.D. 29.11.2017 sulle dotazioni organiche degli istituti penitenziari degli attuali undici Provveditorati regionali; macro-dati aggiornati (a maggio 2019) sui distacchi in entrata ed in uscita dagli istituti penitenziari.

Dalla Scuola di formazione "P.S. Mattarella", grazie alla fattiva collaborazione del personale della Scuola, il primo sottogruppo di lavoro ha potuto accedere a vari applicativi informatici dipartimentali (fra cui l'applicativo 15 ASD, il SIGP, il SIAT 2.0 e il GUSWeb).

<sup>3</sup> Sul punto vedasi la nota 6 agosto 2018, GDAP n. 253925, pagg. 33-34.

<sup>4</sup> Nella nota dipartimentale 17 aprile 2019, GDAP n. 9284.ID è riportata la seguente tabella:

Aggressioni fisiche al personale di Polizia Penitenziaria	
Anno	Numero di episodi
2014	387
2015	424
2016	541
2017	587
2018	681
2019	189

Il fenomeno è correlabile ad un **intreccio di fattori concorrenti**, quali il sistematico, ma non organicamente disciplinato<sup>5</sup>, radicarsi di modalità organizzative “aperte” della vita penitenziaria (come minimo nei limiti delle otto ore giornaliere); la conseguente presenza di numerosi ristretti fuori dalle camere di pernottamento, anche psicologicamente rafforzati dalla possibilità di sodalizi nei corridoi di sezione; il rischio di condizioni di “ozio collettivo” derivanti dalla carenza di offerta di strumenti ovvero di iniziative funzionali ad un’utile occupazione del tempo della detenzione (specie nelle piccole case circondariali di vecchia concezione architettonica, caratterizzate da scarsità logistica di spazi trattamentali adeguati); l’aumento di detenuti psichiatricamente segnati o problematici per disturbi *borderline*<sup>6</sup>.

Il fenomeno delle aggressioni è allarmante e merita approfondimenti ulteriori a quelli fin qui svolti, stante l’indifferibile e prioritaria esigenza di proposte concrete e risolutive.

In una situazione di oggettiva difficoltà per il personale a svolgere i propri compiti di istituto in ambienti caratterizzati, sporadicamente o meno, dall’incombenza del pericolo di aggressioni verbali e fisiche, si colloca il problema – lamentato dalle Parti Sociali e non solo - della carenza di personale del Corpo dopo i tagli alle piante organiche ad opera del D.M. 22 marzo 2016.

La *spending review* sancita dalla c.d. “riforma Madia” costituisce un dato ormai storicamente consolidato; tuttavia, sono palesi situazioni territoriali di grave sofferenza operativa di alcuni reparti del Corpo (chiamati a lavorare in condizione di sovraffollamento detentivo) sintomatici – anche ad esito di confronti sommari fra istituti affini e omologabili - di **disallineamenti in ordine alla consistenza delle nuove piante organiche**, in ambito infra/inter-distrettuale.

Il sistema, tanto più nel quadro critico delineato, non può permettersi derive contrarie ai basilari principi di logicità e razionalità dell’azione amministrativa in materia di distribuzione delle risorse umane e di organizzazione dei servizi<sup>7</sup>. Le attuali piante organiche dei reparti del Corpo, scaturite dal D.M. 22 marzo 2017 e dai provvedimenti esecutivi del decreto, **vanno quindi analizzate con cura e “ri-tarate”**, ove emergano esigenze di razionalizzazione correttiva e perequativa.

Ideale sarebbe l’individuazione di un **metodo di calcolo** che, con riferimento a tipologie di istituti penitenziari *standard* (es. di dimensioni piccola, media e molto complessa) possa consentire proiezioni di livelli organici quanto più concrete e attendibili, senza la pretesa di una perfezione millesimale (obiettivo che presuppone tempistiche di studio e di analisi assai dilatate nei tempi) e facendo leva su criteri di esperienza e di ragionevolezza. A quest’ultimo riguardo, indipendentemente dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, non è superfluo evidenziare che i recenti sviluppi del sistema penitenziario, sempre più attenti ad un’articolazione delle specializzazioni detentive e dei modelli organizzativi della vita inframuraria basata sulle diverse tipologie di ristretti e sui diversi indici di pericolosità (attiva o passiva), escludono quelle vecchie logiche “pansecuritarie” da cui può discendere una previsione massiva di posti di servizio, persino ridondanti, non proporzionati alla “reale vocazione” del singolo istituto o dei suoi circuiti.

Quanto al fenomeno delle aggressioni subite dal personale, l’approfondimento richiesto dal Capo del Dap – interessato a partecipare in prima persona, il più possibile, alle attività del nuovo gruppo di lavoro - chiede di scandagliare in profondità le cause del problema e concentrarsi sulla ricerca di strumenti

<sup>5</sup> Nelle *Linee programmatiche* 6 dicembre 2018 del Capo del Dap si fa esplicito riferimento al problema di “una variegata e poliedrica realtà penitenziaria, dove proliferano le più differenziate forme di autogestione” (pag. 18).

<sup>6</sup> Nella nota 6 agosto 2018, GDAP n. 253925, si accenna, a riguardo, dopo le leggi tese a contrastare il problema del sovraffollamento carcerario, al fenomeno di un “*abbassamento generalizzato della capacità di reggere la frustrazione dovuto, evidentemente, alle caratteristiche dell’insieme delle persone detenute*”). Sul fenomeno in crescita del disagio psichiatrico vedasi anche la relazione al Parlamento 2018 del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il tema è affrontato nelle *Linee programmatiche* ult. cit. (pagg. 18-19).

<sup>7</sup> Per esemplificare –nel raffronto fra un istituto ex art. 115 reg. esec. per detenuti comuni a basso indice di pericolosità ed un istituto caratterizzato da circuiti speciali di alta o massima sicurezza- non può e non deve verificarsi l’eventualità di una pianta organica che attribuisca alla prima struttura più risorse di quante siano funzionali alla garanzia di una custodia attenuata (con vigilanza non statica) e alla seconda struttura meno risorse di quante siano necessarie alla sorveglianza (secondo schemi operativi più tradizionali) di soggetti ad elevato indice di pericolosità.

non solo preventivi, ma anche finalizzati all'azione di efficace mediazione persuasiva e di pronto intervento per neutralizzare sul nascere, in sicurezza, il rischio delle condotte violente o impedire che le stesse possano produrre conseguenze ulteriori (l'argomento richiama il tema della costituzione di "gruppi di intervento operativo" già enunciato nelle *Linee programmatiche*).

Nel confronto con il Capo del Dap per una specificazione dei risultati attesi dall'Autorità dipartimentale, il *briefing* preliminare si è sviluppato in un utile *brain storming* che ha permesso a tutti i componenti del nuovo *team* di formulare idee ed osservazioni a 360 gradi su vari profili connessi alle due aree tematiche, passando, ad esempio, dall'utilità, in ottica costo/benefici, di mantenere in vita gli istituti con presenza di detenuti inferiore alle cinquanta unità (argomento già affrontato nelle *Linee programmatiche*) al problema della gestione dei servizi di traduzione e di piantonamento in una situazione sempre più caratterizzata dalla diffusione di una prassi organizzativa che prevede l'intervento "ad adiuvandum" del personale in forza ai reparti a supporto dei nuclei territoriali.

\* \* \* \* \*

Il confronto ha posto le basi per l'attività di studio e di analisi, avviata, di lì a poco, in data 2 maggio 2019, presso i locali della Scuola Superiore dell'Esecuzione Penale "Pier Santi Mattarella" di Roma.

Tutti i componenti del gruppo di lavoro, di concerto con il Pres. Basentini, hanno convenuto sull'utilità di istituire due sottogruppi: l'uno, formato da dieci operatori (successivamente integrati da due funzionari direttivi del Corpo esperti in materia di traduzioni), sul tema della definizione delle piante organiche del Corpo negli Istituti penitenziari (in seguito, denominato "primo sottogruppo"), l'altro, formato da sei operatori, sull'argomento delle aggressioni al personale in stretta correlazione al tema dei modelli organizzativi della vita penitenziaria (in seguito, denominato "secondo sottogruppo").

Stante l'interconnessione degli argomenti da trattare è stato ovviamente assunto il preciso impegno di un assiduo scambio di notizie e di aggiornamenti fra le due subarticolazioni con opportuni momenti di confronto plenario.

La eterogeneità degli operatori, quanto a statuto giuridico, ad esperienze sul campo e ad aree geografiche di provenienza, si è rivelato, fin da subito, un "valore aggiunto" nella ricerca dei risultati a cui tendere, pur nella consapevolezza delle oggettive difficoltà connesse alla complessità, anche tecnica, delle aree tematiche.

Nel prosieguo dei lavori, il Capo del Dap ha fornito ulteriori indicazioni e spunti di riflessione riconducibili a due chiare direttrici.

La prima concerne il tema delle **assenze del personale del Corpo**, materia che incide sul processo logico di definizione/revisione delle piante organiche, imponendo la individuazione di un coefficiente medio di maggiorazione per la garanzia dei diritti soggettivi dei dipendenti<sup>8</sup>. Pur nelle difficoltà operative di molti reparti del Corpo, vanno evitate, nell'organizzazione quotidiana del lavoro, scelte che (ad esempio, nella durata della prestazione operativa) impongano eccessivi sacrifici ai fruitori di determinate assenze, ancorché, in alcuni casi, siano gli stessi ad auspicare modalità di impiego incompatibili con le esigenze personali o familiari sottese agli istituti giuridici di cui trattasi.

La seconda direttrice riguarda il tema del doveroso **supporto operativo al personale che presta servizio nei reparti detentivi** e che, conseguentemente, è più esposto al rischio di aggressioni e di coinvolgimento in eventi critici. Al di là di una riflessione sull'adeguatezza delle piante organiche cc.dd.

---

<sup>8</sup> Nel 1992, ai tempi della circolare "Amato" sul funzionamento delle aree degli istituti, il parametro era assestato al 33%; oggi, anche a seguito di vari interventi legislativi che hanno ampliato il ventaglio dei diritti *de quibus*, è comune orientamento elevare il coefficiente al 38/40%. La "Commissione centrale per la definizione delle piante organiche del Corpo negli Istituti Penitenziari", nei propri lavori, ha assunto il coefficiente del 40%.

*extra moenia* (ad esempio, le dotazioni di personale del Corpo dei Provveditorati regionali o dell'Amministrazione centrale presentano margini di riduzione a favore delle articolazioni *intra moenia*), è tassativa l'esigenza di un'applicazione quanto più rigorosa dei vigenti "meccanismi" di supporto operativo. La regola pattizia sancita dall'A.N.Q. di Pol. Pen. sulla programmazione dei due turni mensili nei servizi di istituto vale per ogni poliziotto penitenziario senza distinzione di ruolo, rendendo necessarie alcune riflessioni: a proposito delle sedi periferiche, il personale impiegato nei cc.dd. incarichi fissi fornisce sistematicamente i rientri a turno? In che modo il personale impiegato nei Provveditorati regionali può contribuire ad un'azione di sostegno ai reparti degli istituti? In che modo il personale in servizio nell'Amministrazione centrale, specie in occasione dei piani ferie estivi, può offrire un ragionevole sostegno ai colleghi in servizio negli istituti penitenziari di Roma? A proposito del problema dell'impiego del personale dei nuclei per le traduzioni nei tempi di inattività all'interno degli istituti, vi sono ragioni ostative all'effettuazione dei cambi mensa o ad altri servizi di supporto ai colleghi impegnati nei reparti detentivi?

Il Pres. Basentini, anche in funzione della formulazione di un atto di indirizzo, ha richiesto al gruppo di lavoro un approfondimento di tali temi.

***Primo sottogruppo - Area tematica relativa alla elaborazione di proposte organiche finalizzate all'individuazione di nuove piante organiche del personale del Corpo***

**1. LA RICOSTRUZIONE DELL'ITER NORMATIVO E PROCEDURALE CULMINATO NELLA DECRETAZIONE DELLE ATTUALI PIANTE ORGANICHE DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA**

Punto di partenza dello studio affidato al primo sottogruppo è la domanda: **attraverso quale percorso normativo e logico si è pervenuti alle odierne piante organiche?**

Ne è discesa la seguente sintetica ricostruzione.

Con riferimento alla legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ed in particolare all'art. 8, comma 1, lettera a), che prevede la rideterminazione delle dotazioni organiche delle Forze di polizia, il Ministro della Giustizia *pro tempore* emanava il **decreto ministeriale 2 ottobre 2017**, recante "*ripartizione delle dotazioni organiche del Corpo di polizia penitenziaria in adeguamento alla nuova dotazione organica definita con il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95*".

Tale decreto ridefinisce la dotazione organica del Corpo, nel numero complessivo di **41.202 unità**, di cui 715 appartenenti al ruolo direttivo, 4.190 al ruolo degli ispettori (3.701 uomini e 489 donne), 5.300 al ruolo dei sovrintendenti (4.876 uomini e 424 donne) e 30.997 al ruolo degli agenti/assistenti (28.085 uomini e 2.912 donne).

Poiché la pregressa dotazione organica del **decreto ministeriale 22 marzo 2013** prevedeva **45.121 unità**, gli effetti della c.d. riforma "Madia" hanno comportato una decurtazione di risorse pari a **3.919 unità** (9,7%).

Il decreto 2 ottobre 2017 è strutturato per grandi macro-aree, ripartite per ruoli del personale maschile e femminile:



Riferimenti generali	Riferimenti specifici		Organico previsto
Dotazione degli Istituti penitenziari	Totale (intra moenia)		37.181 (90,24%)
Dotazione delle cc.dd. articolazioni funzionali extra moenia	Amministrazione centrale		562
	Reparti operativi e Gruppo Sportivo		780
	Gruppo Operativo Mobile		620
	Uffici dei Provveditorati regionali		575
	Scuole di formazione e aggiornamento		94
	Totale parziale (extra moenia)		2.631 (6,38%)
Dotazione Dipartimento Giustizia Minorile e Comunità			1.390 (3,38%)
	Totale complessivo		41.202

Va osservato che, nella sostanza, anche la dotazione organica del G.O.M. (620 unità) va ricondotta alla categoria dell'*intra moenia*<sup>9</sup>.

Quanto alla dotazione di quest'ultima, si è passati da 41.335 unità (costituenti il 91,60% della vecchia dotazione organica) alle attuali **37.181 unità** (costituenti il 90,24% della nuova).

Una prima valutazione riguarda la dotazione complessiva "*intra moenia*" (istituti penitenziari), suddivisa fra gli attuali undici Provveditorati regionali: a riguardo, il decreto del 2017 **non ha effettuato il c.d. taglio lineare**, cioè non ha sistematicamente operato la prefata riduzione del 9,7%.

Sulla base del criterio di calcolo che sottende la decretazione ministeriale, **risultano invece variazioni anche sensibilmente differenziate** per area geografica. Ad esempio, a riguardo del ruolo agenti/assistenti uomini (che, come si dirà, costituisce il *punctum dolens* della intervenuta *spending review*), si va da uno *spread* positivo del 36,02% a favore del Prap per la Calabria ad uno *spread* negativo del 24,31% per il Prap di Torino e del 24,07% per il Prap di Firenze e del 22,93% per il Prap di Bari. In qualche caso, il taglio è moderato (es. *spread* negativo del solo 3,64% per il Prap di Palermo e del 6,71% per il Prap di Cagliari); in qualche altro caso, la riduzione risulta quasi in linea con il coefficiente medio nazionale (es. *spread* negativo del 10,21% per il Prap di Roma e dell'11,02% per il Prap di Bologna).

Solo un approfondito esame del criterio di calcolo sotteso al decreto del 2017 può consentire di trarre le giuste conclusioni sui predetti "tagli differenziati". Astrattamente, nel passaggio da uno *spread* positivo del 36,02% (Prap Calabria) ad uno negativo del 24,31% (Prap Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta), si può dedurre che le precedenti dotazioni organiche fossero sensibilmente disallineate o che, fra il 2013 e il 2017, siano sopravvenuti nuovi elementi idonei a giustificare una rivalutazione delle aliquote (es. incremento di posti detenuti/presenze di detenuti nel Prap Calabria e decremento dei medesimi fattori negli altri Provveditorati).

<sup>9</sup> A riguardo si evidenzia che circa il 7% della dotazione organica del G.O.M. è attualmente impiegata nella sede centrale romana (vedasi *infra*, tabella a pag. 22).

Una seconda valutazione attiene alla “spalmatura” dei tagli rispetto ai ruoli *intra moenia*:

Decreti ( <i>intra moenia</i> )	Funzionari direttivi	Ispettori	Sovrintendenti	Ag.ti/assistenti (donne)	Ag.ti/assistenti (uomini)
2013		3708 M 308 F	3838 M 316 F		
<b>41.335</b>	<b>577</b>	<b>4016</b>	<b>4154</b>	<b>3289</b>	<b>29300</b>
2017		3299 M 431 F	4594 M 357 F		
<b>37.181</b>	<b>557</b>	<b>3730</b>	<b>4951</b>	<b>2615</b>	<b>25328</b>
Differenze	-20 3,5%	-286 7%	+797 +19%	-674 19,50%	-3972 13,50%

Come si può notare, esiguo è il taglio subito dai funzionari direttivi e dagli ispettori: il ruolo dei sovrintendenti è lievitato di quasi il 20%; apprezzabili i tagli nel ruolo agenti/assistenti, ancorché gli stessi **pesino maggiormente sul ruolo maschile** in considerazione della disattivazione di sezioni femminili in vari provveditorati<sup>10</sup>. Ciò spiega perché, in genere, con riguardo ai tagli di dotazione organica, le lamentele delle Direzioni degli istituti riguardino, nella maggior parte dei casi, il ruolo degli agenti/assistenti. Le doglianze sugli altri ruoli, per contro, afferiscono prevalentemente non a *deficit* delle unità previste dal decreto del 2017, ma a carenza del personale presente rispetto a quello previsto.

A proposito dei graduati (ispettori e sovrintendenti), segue un confronto esemplificativo in ordine alle variazioni apportate ai ruoli nelle nuove piante organiche:

Istituto	Ruolo Ispettori (2013)	Ruolo Ispettori (2017)	Ruolo Sovrintendenti (2013)	Ruolo Sovrintendenti (2017)
Bari	36	26 (meno 10)	34	35 (più 1)
Bologna	47	59 (più 12)	46	69 (più 23)
Catanzaro	21	30 (più 9)	23	32 (più 9)
Genova Marassi	46	46 (pari)	41	57 (più 16)
Livorno	26	28 (più 2)	19	28 (più 9)
Monza	39	30 (meno 9)	39	52 (più 13)
Nuoro	22	25 (più 3)	22	32 (più 10)
Padova CC	13	14 (più 1)	8	15 (più 7)
Salerno	35	27 (meno 8)	36	35 (meno 1)
Spoleto	32	34 (più 2)	36	56 (più 20)
Siracusa	32	20 (meno 12)	38	19 (meno 19)
Viterbo	40	31 (meno 9)	41	41 (pari)

A parte i casi di Bari, Salerno, Siracusa e Viterbo (che registrano, nel complesso, decrementi rispetto al 2013), le restanti otto situazioni evidenziano valori positivi: in sei casi, per entrambi i ruoli (Bologna, Catanzaro, Livorno, Nuoro, Padova CC, Spoleto); in due casi, in quanto il dato pari o negativo per gli ispettori, viene performato dal dato positivo per i sovrintendenti (Genova Marassi, Monza).

Sul piano concettuale, occorre aggiungere che, tendenzialmente, **un'eventuale contenuta flessione di personale del ruolo ispettori**, dovuta al decremento organico, non impatta *intra moenia* in modo troppo problematico. A parte il servizio a turno in H24 di “coordinatore della sorveglianza

<sup>10</sup> Ad esempio, in Toscana si è passati dalle storiche sezioni femminili di Livorno, Pisa, Empoli e Firenzeze “Sollicciano” all’attuale unica sezione presente nel carcere fiorentino.

generale”, l’ispettore è destinato a ricoprire l’incarico di “responsabile di unità operativa” ex art. 33 d.P.R. n. 82/1999 e il regolamento di servizio del Corpo, a tale riguardo, anche dopo il decreto di riordino delle carriere n. 95 del 2017, non prevede vincoli numerici tassativi, rimettendo la materia all’autonoma discrezionalità del Comandante di reparto (vedasi *infra*).

Quanto ai **sovrintendenti**, eventuali contenute flessioni dovute a decrementi di organico (ma questo non è il caso del D.M. 2 ottobre 2017), possono essere compensate dall’impiego degli “assistenti capo coordinatori” in qualità di “preposti” ex d.P.R. n. 82/1999.

Il *punctum dolens* riguarda **il ruolo degli agenti/assistenti**. Si pensi al caso, prossimo a verificarsi, di un sensibile depauperamento dell’aliquota di tale ruolo a seguito delle procedure di avanzamento al ruolo immediatamente superiore. Se negli ambiti dei cc.dd. “posti fissi” è possibile ipotizzare una certa stabilità numerica negli incarichi settoriali (es. un “assistente capo/addetto alla matricola” potrebbe continuare a garantire il progresso incarico specifico in qualità di “sovrintendente/preposto alla matricola”), in altri ambiti operativi ciò non è ipotizzabile per evidenti ragioni correlate alle attribuzioni di ruolo (un sovrintendente, pena il demansionamento, non può “surrogare” i compiti di una sentinella sulla cinta muraria). Pertanto, eventuali sensibili flessioni dovute a tagli della pianta organica del ruolo agenti/assistenti (e questo è il caso del D.M. 2 ottobre 2017) impongono necessariamente l’assunzione di misure che vanno ad incidere sulla “organizzazione strutturale” dei reparti (es. contrazioni/accorpamenti di posti di servizio) ovvero sulla “organizzazione del lavoro” (es. passaggio dall’articolazione su quattro quadranti a quella su tre quadranti, sul presupposto della disponibilità di fondi per la remunerazione dello straordinario).

\*\*\*\*\*

Per quanto precede, ai fini richiesti al primo sottogruppo, si è posto subito un quesito sulla possibilità di “ri-tarare” le consistenze organiche fra i vari ruoli a scopo perequativo<sup>11</sup>.

Ulteriori approfondimenti, svolti nel confronto con il Capo del Dap, hanno chiarito che un’eventuale redistribuzione numerica (ad invarianza di spesa) delle consistenze organiche distinte per ruolo, in quanto collegate al recente riordino delle carriere delle Forze di polizia, **potrà essere proposta in sede di concertazione interministeriale**, a partire dal tavolo strategico convocato il prossimo 30 maggio.

\*\*\*\*\*

Dopo aver attentamente esaminato la struttura del D.M. 2 ottobre 2017, anche nel confronto con il decreto precedente del 2013, il primo sottogruppo ha approfondito i passaggi procedurali successivi.

A tale riguardo, dalla documentazione acquisita (nota 17.11.2017 GDAP n. 0367382) consta che la Direzione generale del personale e delle risorse del Dap abbia elaborato **schemi di provvedimenti del Capo del Dap (P.C.D.)** per la ripartizione delle aliquote complessive regionali fra le varie sedi periferiche. La logica seguita è molto semplice. Partendo dalla Tabella A del decreto ministeriale del 2017, sono state calcolate, per ciascun ruolo, le variazioni percentuali in incremento o in decremento. Sulla base di tali coefficienti, le aliquote del decreto del 2013 relative ad ogni singolo reparto di Polizia penitenziaria *intra moenia* (per i funzionari direttivi nonché per i ruoli del Corpo di ispettore, sovrintendente e agente/assistente), sono state modificate con variazioni *in melius* o *in peius*.

---

<sup>11</sup> Ad esempio, un taglio del 10% di sovrintendenti, tale da non inficiare la funzionalità complessiva del sistema, potrebbe immettere nella dotazione organica del Corpo un certo numero di agenti/assistenti destinabili alle sedi territoriali che presentano maggiori sofferenze nello specifico ruolo di base.



Ad esempio, per rimanere al caso degli agenti/assistenti (uomini):

<b>Ruolo Agenti/assistenti (uomini)</b>			
<b>PRAP</b>	Vecchia dotazione organica 2013	Variazione percentuale del decreto 2017	Nuova dotazione organica 2017
Calabria	1030	+ 36,02%	1401
Puglia e Basilicata	2050	- 22,93%	1580
<b>ISTITUTI</b>			
C.C. Catanzaro	198	+ 36,02%	271
CC Foggia	229	- 22,93%	176

Gli schemi di P.C.D. così elaborati – fatta salva l'invarianza della nuova aliquota complessiva regionale per ruolo - sono stati quindi **trasmessi ai vari Provveditorati regionali** per valutazioni e proposte, previo confronto con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale del Corpo. All' esito di tale procedura, ogni singolo Provveditorato regionale ha fatto pervenire la propria proposta di dotazione organica, in alcuni casi coincidente con quella della Direzione generale, in altri casi modificativa, in incremento o in decremento.

Qualche esempio:

<b>Ruolo agenti/assistenti (uomini)</b>					
Istituto	Vecchia dotazione organica decreto 2013	Variazione percentuale del decreto 2017	Calcolo DGPR nuova dotazione organica	Ricalcolo PRAP (dopo cfr. con OO.SS. regionali)	Variazione finale fra la pianta organica 2013 e quella 2017
CC Genova Mar	352	- 24,31%	263	262 (peius)	- 24,31%
CC Milano S.V.	660	- 16,67%	550	540 (peius)	- 17%
CR Milano Bol.	367	- 16,67%	306	306 (ex aequo)	- 16,67%
I.P. Parma	350	- 11,2%	313	313 (ex aequo)	- 11,2%
CC Firenze Sol.	480	- 24,07%	369	369 (ex aequo)	- 23,90%
CR Roma Reb.	166	- 10,21%	149	141 (peius)	- 15%
CC Frosinone	206	- 10,21%	183	218 (melius)	+ 6%
CC Viterbo	302	- 10,21%	271	250 (peius)	- 17%
CC Napoli Pog.	739	- 14,81%	660	631 (peius)	-14,62
CC Foggia	229	- 22,93%	176	176 (ex aequo)	- 22,93%
CC Potenza	98	- 22,93%	76	76 (ex aequo)	- 22,93%
C.C. Catanzaro	198	+ 36%	271	389 (melius)	+48%
CC Palermo Pag	603	- 3,64%	581	569 (peius)	- 5,64%

Come si può osservare dalla tabella, a seguito delle rivalutazioni in ambito regionale, le aliquote (agenti/assistenti uomini) di alcuni reparti di Polizia penitenziaria hanno subito un taglio differente da quello mediamente apportato con decreto del 2017, a volte guadagnandoci (es. C.C. di Catanzaro che va da un +36% a un migliorativo + 48%), a volte rimettendoci (es. C.C. di Viterbo che va da un - 10,21% ad un peggiorativo - 17%).

A conclusione dell'iter procedurale, in data 29 novembre 2017 sono stati emanati **undici P.C.D.** a firma del Pres. Santi Consolo, Capo del Dap *pro tempore*.

\* \* \* \* \*

Dalla ricostruzione *in primis* emerge una indicazione di carattere amministrativo. Qualora la revisione delle piante organiche del personale del Corpo, rispetto alle scelte del 2017, dovesse dimostrare uno squilibrio nel confronto fra realtà territoriali:

a) ove la sperequazione interessi il confronto fra Provveditorati regionali, lo strumento perequativo dovrà essere necessariamente **una nuova decretazione ministeriale**;

b) ove il disallineamento interessi il confronto fra istituti penitenziari di uno stesso Provveditorato regionale, lo strumento perequativo potrà essere **una nuova decretazione del Capo del Dap** a modifica dei P.C.D. 29.11.2017.

\* \* \* \* \*

A conclusione di questa prima parte di studio, un'ultima osservazione concerne gli **effetti pratici** delle variazioni organiche nei singoli istituti.

Un profilo sistemico molto importante concerne il confronto fra le dotazioni organiche previste, quelle amministrate e quelle presenti.

Ricordiamo che **l'organico presente**, in servizio nei reparti del Corpo, viene desunto da:

<b>Organico amministrato</b>	+ (più) aliquota del personale distaccato in entrata	- (meno) aliquota del personale distaccato in uscita	= <b>Organico presente</b>
------------------------------	--	--	----------------------------

L'organico presente, peraltro, non è perfettamente coincidente con **l'organico impiegato per la programmazione mensile dei servizi di reparto**, posto che quest'ultimo non include le unità assenti in via prolungata nel breve o medio periodo (es. dipendenti a disposizione della C.M.O., dipendenti sospesi dal servizio, ecc.).

Ciò premesso, facendo l'esempio di una variazione di dotazione organica *in peius*, mentre il riassorbimento del personale "amministrato" in esubero tende a dispiegarsi nel medio/lungo periodo (a seguito dei trasferimenti in uscita non compensati da quelli in entrata, dei pensionamenti o di altre cause di cessazione dal servizio), il riallineamento del personale "presente" in esubero a quello previsto dalla nuova pianta organica **tende ad essere più celere** (per effetto delle dinamiche di mobilità temporanea legate ai distacchi in entrata ed in uscita)<sup>12</sup>. In alcuni casi, laddove l'aliquota del personale amministrato

<sup>12</sup> Tale dinamica può essere chiarita con il riferimento ad un caso pratico. La C.C. di Viterbo, come si è detto, relativamente al ruolo agenti/assistenti, ha subito un sensibile taglio di organico fra il decreto del 2013 (320 unità) e quello del 2017 (266 unità). A febbraio del 2018, il reparto del Corpo di quell'istituto annoverava nell'organico amministrato n. 303 unità (con un esubero di n. 37 unità rispetto alla consistenza della nuova pianta organica); gli agenti/assistenti presenti

sia superiore a quella del personale presente (vedasi l'esempio di cui alla nota n. 12), la lentezza del riallineamento del personale amministrato a quello previsto (si pensi al caso dei distacchi di lunga durata al G.O.M.) può fungere, per così dire, da "tappo" nelle procedure nazionali di assegnazione di nuovo personale, nella misura in cui queste ultime tengono conto delle consistenze numeriche amministrato e non di quelle presenti. Si verifica un paradosso: osservando l'organico amministrato, il reparto evidenzia un esubero di unità rispetto all'organico previsto, ma, di fatto, l'organico presente è pari o addirittura inferiore a quest'ultimo <sup>13</sup>.

## 2. RACCOLTA DEI DATI E REALIZZAZIONE DI UN "DATABASE FOCUS ISTITUTI PENITENZIARI"

Esaurita la prima fase di ricostruzione dello sviluppo degli assetti organici fra il 2013 e il 2017, il primo sottogruppo, attraverso l'attività di ricerca e di elaborazione di una parte dei propri componenti, si è indirizzato alla raccolta di dati utili al prosieguo dell'analisi nelle materie di studio.

A tale riguardo, è stato realizzato in formato *excel* un utile *database* su scala territoriale che si unisce in allegato n.2 e di cui si riportano alcuni contenuti informativi (per ovvi motivi legati alla lunghezza della presente pagina in *word*):

erano n. 271, con un modesto esubero di 5 unità rispetto a quelli previsti (il che fa supporre che la nuova pianta organica di ruolo, fissata nel P.C.D. 29.11.2017, sia scaturita, per così dire, da una "fotografia" dell'organico presente nel mese di ottobre 2017). In particolare:

### Agenti/Assistenti CC Viterbo (febbraio 2018)

Organico amministrato	+ (più) aliquota del personale distaccato in entrata	- (meno) aliquota del personale distaccato in uscita	= Organico presente	Organico previsto
303	7	39	271 (+5)	266

A distanza di poco più di un anno, si registra:

### Agenti/Assistenti CC Viterbo (maggio 2019)

Organico amministrato	+ (più) aliquota del personale distaccato in entrata	- (meno) aliquota del personale distaccato in uscita	= Organico presente	Organico previsto
292	7	33	266 (0)	266

Come si può notare, mentre l'organico amministrato si adegua più lentamente alla nuova dotazione organica del P.C.D. 29.11.2017 (266 unità), la forza presente, a distanza di un anno dalla modifica delle dotazioni organiche, fa registrare, non a caso, un perfetto riallineamento a quella prevista.

<sup>13</sup> Per ovviare al problema, in alcune procedure di mobilità del personale di agenti/assistenti si tiene conto del confronto fra la sommatoria delle consistenze amministrato nei ruoli di sovrintendente e agente/assistente e la sommatoria delle consistenze numeriche delle due dotazioni organiche previste (dal confronto fra le due sommatorie potrebbero rilevarsi situazioni deficitarie riconducibili a carenza dei graduati amministrati).

## DATABASE "FOCUS" SU ISTITUTI PENITENZIARI

1 FASCIA Pres. det.: da 0 a 50	Istituto	Struttura (tipologia)	Capienza regolam. (30/4/19)	Detenuti Presenti (30/4/19)	Definitivi Percent.%	Circuiti	Organico previsto	Organico Presente	Coeff.% Pol.Pen. presenti/ Detenuti	Coeff.% Pol.Pen. Previsti/ Detenuti
FRIULI V.G.	CC Gorizia	Panottico	57	<b>23</b>	56%	Media Sic.	42	29	1,26	1,82
TOSCANA	CC Grosseto	Castello	15	<b>24</b>	33%	Media Sic.	37	25	1,04	2,46
MOLISE	CC Isernia	Blocchi	50	<b>26</b>	65%	Media Sic.	40	34	1,30	1,53
LOMBARDIA	CC Sondrio	Panottico	26	<b>39</b>	49%	Media Sic. Cust. Aperta	28	25	0,64	0,71
TOSCANA	CC Massa Marittima GR	Blocchi	48	<b>45</b>	91%	Media Sic.	37	31	0,68	0,82
<b>2 FASCIA Pres. det.: da 51 a 125</b>										
LIGURIA	<b>CR</b> Chiavari	Blocchi	45	<b>60</b>	100%	Media Sic.	57	43	0,72	0,95

La tabella, in realtà, contiene vari altri dati (compreso l'indice di presenza detentiva di cui all'applicativo ASD n. 15) ed è suscettibile *in progress* di un ampliamento dei medesimi attraverso ulteriori colonne del programma *excel*. Il *database* suddivide gli istituti in 10 fasce (secondo il criterio dei detenuti presenti dal minimo al massimo) e, ai fini del lavoro di gruppo, fra l'altro, consente di facilitare le valutazioni comparative fra le varie sedi territoriali sotto il profilo della omologabilità.

Nei continui confronti del gruppo di lavoro con il Capo del Dap, stante la potenziale grande utilità dello strumento, fungibile da "**cruscotto operativo**" (es. enumera immediatamente le strutture con capienze o presenze di detenuti inferiori alle 50 unità, indica le tipologie strutturali, elenca i circuiti interni, focalizza la percentuale di definitivi per chiarire la vocazione giudiziaria o penale dell'istituto, ecc.), è stata presa in considerazione l'ipotesi di sottoposizione al settore informatico dipartimentale per una sua possibile assunzione ad applicativo di sistema, alimentabile periodicamente, per alcuni dati, dalle sedi periferiche (come avviene per altri database).

Nella raccolta delle informazioni, particolare impegno è stato dedicato alla ricostruzione dei dati, a livello nazionale e distrettuale (per singoli Provveditorati), delle dotazioni organiche *intra moenia* amministrata e presenti, suddivise per ruoli.

Segue report che, con riferimento alle dotazioni organiche *intra moenia*, **confronta, a livello territoriale e per ruoli, le unità previste dal decreto del 2017 con quelle amministrata e presenti al 21 maggio 2019:**

Dati aggiornati al 21.05.2019	Previsi	Amm.ti (SIGP) (*)	Presenti (info dei Prap) >>	Funz. ri Dirett	Ruolo Ispettori	Ruolo Sovr.ti	Ruolo Agenti/Ass.ti	Carenza in % fra presenti e previsti
Prap di Torino <sup>14</sup>	4065	3636	3.448	21	157	70	3.200	-15,10%
Prap di Milano <sup>15</sup>	4594	4106	4.340	33	206	101	4.000 (**)	-5,53%
Prap di Padova <sup>16</sup>	2660	2298	2.219	21	128	43	2.027	-16,50%
Prap di Bologna <sup>17</sup>	3161	2651	2.484	30	208	51	2.195	-5,60%
Prap di Firenze <sup>18</sup>	3244	3038	2.875	33	242	89	2.511	-11,38%
Prap di Roma <sup>19</sup>	5116	4396	4.364	49	374	121	3.820	-14,70%
Prap di Napoli <sup>20</sup>	4003	3814	3.905	52	315	99	3.439	-2,45%
Prap di Bari <sup>21</sup>	2329	2170	2.242	33	201	78	1.930	-3,74%
Prap Catanzaro <sup>22</sup>	1991	1539	1.492	22	99	25	1.346	-25,07%
Prap Palermo <sup>23</sup>	4203	3676	3.723	57	283	55	3.328	-11,43%
Prap Cagliari <sup>24</sup>	1815	1389	1.376	17	57	23	1.279	-24,19%
<b>Totali</b>	<b>37.181</b>	<b>32.713</b>	<b>32.468</b> su 37181 previsti	<b>368</b> su 557 previsti	<b>2.270</b> su 3.730 previsti	<b>755</b> su 4.951 previsti	<b>29.075</b> su 27.943 previsti	<b>-12,68%</b> su 37181 previsti

(\*) Il dato SIGP è stato scremato delle unità di personale impiegate negli uffici dei Provveditorati (trattandosi di impiego extra moenia). Il dato relativo ai presenti dipende dalla somma algebrica di tutti i distacchi in uscita (es. distacchi presso uffici giudiziari, distacchi a GOM, USPEV, ecc.) e di tutti i distacchi in entrata (eventualmente anche da strutture extra moenia o dal DGMC). La complessità dell'equazione "personale amministrato/personale presente" spiega il motivo del fisiologico non allineamento fra i due dati.

<sup>14</sup> Dati comunicati dal Prap di Torino con nota n. 20285 del 21.05.2019

<sup>15</sup> Dati comunicati dal Prap di Milano con invio di foglio excel alla Segreteria particolare del Capo del Dipartimento in data 21.05.2019

<sup>16</sup> Dati comunicati dal Prap di Padova con nota n. 19371 del 21.05.2019

<sup>17</sup> Dati comunicati dal Prap di Bologna con nota n. 4453/SPP del 21.05.2019

<sup>18</sup> Dati comunicati dal Prap di Firenze con nota n. 22054.1 del 21.05.2019 e integrazione, con minime variazioni, trasmessa in data 22.05.2019

<sup>19</sup> Dati comunicati dal Prap di Roma con nota n. 40820.U del 21.05.2019

<sup>20</sup> Dati comunicati dal Prap di Napoli con nota n. 3973 del 21.05.2019

<sup>21</sup> Dati comunicati dal Prap di Bari con nota n.19675/PPol del 21.05.2019

<sup>22</sup> Dati comunicati dal Prap di Catanzaro con nota n. 19586/Uff.I/Sett.PP del 21.05.2019

<sup>23</sup> Dati comunicati dal Prap di Palermo con nota n. 34791-P-I del 21.05.2019

<sup>24</sup> Dati comunicati dal Prap di Cagliari con nota n. 13239 del 21.05.2019

(\*\*) Nella scheda si indica un totale di n. 4032, con specificazione che n. 32 unità risultano in servizio presso gli uffici del Prap di Milano (quindi con impiego extra moenia)

In particolare, nel ruolo degli Ispettori, a seguito di specificazione richiesta agli istituti, sono ricomprese **anche le n. 838** unità, assegnate *intra moenia* nell'ambito dei **972** neo Vice Ispettori che hanno concluso l'attività formativa nel mese di aprile 2019.

I dati acquisiti sono **attendibili e aggiornati** in quanto:

- il primo (quello relativo al personale amministrato) proviene da tabelle estratte dal sistema informatico dipartimentale (SIGP),
- il secondo (quello relativo al personale presente) è tratto dalle schede informative sugli istituti penitenziari (voce "personale Pol. Pen. **presenti**") trasmesse dai Provveditorati regionali a riscontro delle richieste dipartimentali GDAP 0119974 dell'11.04.2019 e n. GDAP 0158553.U del 20.05.2019 (sulle risposte dei P.R.A.P. vedasi *ante*, pag. 16, note dalla n. 14 alla n. 24). Da un raffronto con il SIGP sono emerse, quanto alle unità presenti afferenti ai singoli ruoli, alcune discordanze, peraltro spiegabili (ad esempio, con riferimento ai citati n. 838 neo Vice Ispettori, al momento dell'attività di studio del gruppo di lavoro, gli stessi risultavano ancora caricati nel sistema informatico nei pregressi ruoli di agente/assistente o di sovrintendente).

Tirando le somme, al 21 maggio 2019, ricomprendendo negli organici presenti i succitati 838 neo Vice Ispettori, risulta – per quanto ufficialmente comunicato dai Provveditorati regionali - un **deficit del 12,68%** fra la dotazione organica *intra moenia* presente e quella prevista.

Appare opportuno fare alcune riflessioni analitiche sui dati generali.

◊ Quanto ai **Funzionari direttivi**, a fronte della dotazione organica di n. 557 unità ex D.M. 2 ottobre 2017, le unità afferenti alla Tabella dell'*intra moenia* sono, rispettivamente:

- n. 367 (gli amministrati)
- n. 368 (i presenti).

\*\*\*\*\*

◊ Quanto al ruolo degli **Ispettori**, si riporta, *in primis*, la tabella specifica sui dati (organici amministrati e presenti), suddivisi per Provveditorati regionali (inclusi, come già precisato, anche n. 838 neo Vice ispettori assegnati agli istituti penitenziari a fronte della menzionata aliquota complessiva di n. 972).

Rispetto alla dotazione organica del decreto del 2017, a maggio 2019 si registra, nel ruolo degli ispettori una carenza di n. 1.460 unità (fra previsti e presenti) pari al **39,15%**.

Dati aggiornati al 23.05.2019	Ispettori previsti	Ispettori amministrati (SIGP) - (*)	Ispettori Presenti (info Prap)	+ Neo Vice Isp (info Prap)	Totale Ispettori Presenti (info Prap)	Rapporto % presenti/ previsti
	A	B	C	D	(C+D =E)	E/A

Prap di Torino	449+43 <b>492</b>	106	93	64	<b>157</b>	<b>-68,09%</b>
Prap di Milano	439+55 <b>494</b>	111	123	83	<b>206</b>	<b>-58,30%</b>
Prap di Padova	257+52 <b>309</b>	77	78	50	<b>128</b>	<b>-58,58%</b>
Prap di Bologna	354+34 <b>388</b>	140	134	74	<b>208</b>	<b>-46,40%</b>
Prap di Firenze	299+38 <b>337</b>	138	139	103	<b>242</b>	<b>-28,19%</b>
Prap di Roma	299+64 <b>463</b>	264	254	120	<b>374</b>	<b>-19,23%</b>
Prap di Napoli	331+35 <b>366</b>	208	224	91	<b>315</b>	<b>-13,94%</b>
Prap di Bari	178+35 <b>213</b>	147	140	61	<b>201</b>	<b>-5,64%</b>
Prap Catanzaro	165+19 <b>184</b>	55	53	46	<b>99</b>	<b>-46,20%</b>
Prap Palermo	273+35 <b>308</b>	169	161	122	<b>283</b>	<b>-8,12%</b>
Prap Cagliari	155+21 <b>176</b>	31	33	24	<b>57</b>	<b>-67,62%</b>
<b>Totali</b>	<b>3299+431</b> <b>3.730</b>		<b>1432</b>	<b>838</b>	<b>2.270</b> su 3.730 previsti	<b>-39,15%</b>

(\*) Il dato SIGP, che non include ancora i n. 838 neo Vice Ispettori, è stato scremato delle unità di personale impiegate negli uffici dei Provveditorati (trattandosi di impiego extra moenia). Il dato relativo ai presenti dipende dalla somma algebrica di tutti i distacchi in uscita (es. distacchi presso uffici giudiziari, distacchi a GOM, USPEV, ecc.) e di tutti i distacchi in entrata (eventualmente anche da strutture extra moenia o dal DGMC). La complessità dell'equazione personale amministrato/personale presente spiega il motivo del fisiologico non allineamento fra i due dati.

\*\*\*\*\*

◇ Quanto al ruolo dei **Sovrintendenti**, rispetto alla dotazione organica del decreto del 2017 (4.951 unità), a maggio 2019 si registra una carenza di n. **3.978** unità (fra previsti e amministrati) e di n. **4.196** unità (fra previsti e presenti).

A riguardo, non va trascurato che risultano da poco pubblicate sul sito ufficiale del Ministero della Giustizia le graduatorie del concorso interno, per titoli di servizio e superamento di successivo corso di formazione, a complessivi n. **2.851** posti (**2.679** uomini e **172** donne) relativi alle vacanze disponibili nel periodo compreso tra 31 dicembre 2008 ed il 31 dicembre 2016, **per la nomina alla qualifica di Vice sovrintendente del ruolo maschile e femminile del Corpo di Polizia Penitenziaria.**

Stimando che un 15% dei neo graduati provenga dalle strutture cc.dd. *extra moenia* e dal D.G.M.C., l'integrazione effettiva del ruolo sovrintendenti *intra moenia* ammonterebbe a n. **2.422** unità (15% di 2.851), che aggiunte alle attuali n. 755 presenti porterebbero l'organico presente del ruolo a n. **3.177** unità.

Segue tabella specifica sui dati (organici amministrati e presenti) relativi al ruolo dei sovrintendenti, suddivisi per Provveditorati regionali:

Dati aggiornati a maggio 2019	Sovr.ti previsti	Sovr.ti amm.ti (SIGP) (*)	Sovr.ti Presenti (info Prap)	Rapporto % presenti/previsti
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>C/A</b>
Prap di Torino	609+41 <b>650</b>	105	<b>70</b>	<b>-89,24%</b>
Prap di Milano	615+42 <b>657</b>	91	<b>101</b>	<b>-84,63%</b>
Prap di Padova	475+38 513	63	<b>43</b>	<b>-91,62%</b>
Prap di Bologna	454+29 <b>483</b>	93	<b>51</b>	<b>-89,45%</b>
Prap di Firenze	462+35 497	134	<b>89</b>	<b>-82,10%</b>
Prap di Roma	536+57 <b>593</b>	165	<b>121</b>	<b>-79,50%</b>
Prap di Napoli	443+27 <b>470</b>	75	<b>99</b>	<b>-78,94%</b>
Prap di Bari	257+29 <b>286</b>	82	<b>78</b>	<b>-72,73%</b>
Prap Catanzaro	243+15 <b>258</b>	45	<b>25</b>	<b>-90,32%</b>
Prap Palermo	269+29 298	84	<b>55</b>	<b>-81,55%</b>
Prap Cagliari	243+15 258	36	<b>23</b>	<b>-91,09%</b>
<b>Totali</b>	4594+357 <b>4.951</b>	973	<b>755</b>	<b>-84,76%</b>

(\*) Il dato SIGP è stato scremato delle unità di personale impiegate negli uffici dei Provveditorati (trattandosi di impiego extra moenia). Il dato relativo ai presenti dipende dalla somma algebrica di tutti i distacchi in uscita (es. distacchi presso uffici giudiziari, distacchi a GOM, USPEV, ecc.) e di tutti i distacchi in entrata (eventualmente anche da strutture extra moenia o dal DGMC). La complessità dell'equazione "personale amministrato/personale presente" spiega il motivo del fisiologico non allineamento fra i due dati e l'attuale non comparabilità anche in ragione del perdurante caricamento nel sistema delle unità avanzate nel ruolo degli ispettori (fra le 972 a livello nazionale, provenienti dal ruolo dei sovrintendenti).

\*\*\*\*\*

◇ Fondamentale risulta la tabella specifica sui dati (organici amministrati e presenti) relativi al ruolo degli **agenti/assistenti**, suddivisi per Provveditorati regionali, trattandosi del ruolo nevralgico rispetto ai tagli operati dal D.M. 2 ottobre 2017:



Dati aggiornati al 23.05.2019	Ag./Ass previsti (DM 2017)	Ag./Ass. amm.ti (SIGP) (*)	Ag./Ass. Presenti (info Prap)	Rapporto % presenti/ previsti
	A	B	C	C/A
Prap di Torino	2619+246 <b>2865</b>	3397	<b>3200</b>	<b>+11,69%</b>
Prap di Milano	3090+297 <b>3387</b>	3875	<b>4000</b>	<b>+18,09</b>
Prap di Padova	1543+250 <b>1793</b>	2133	<b>2027</b>	<b>+13,05%</b>
Prap di Bologna	2035+205 <b>2240</b>	2386	<b>2195</b>	<b>-2,01%</b>
Prap di Firenze	2136+217 <b>2353</b>	2728	<b>2511</b>	<b>+6,71%</b>
Prap di Roma	3570+412 <b>3982</b>	3917	<b>3820</b>	<b>-4,07</b>
Prap di Napoli	2871+251 <b>3122</b>	3489	<b>3439</b>	<b>+10,15</b>
Prap di Bari	1580+213 <b>1793</b>	1906	<b>1930</b>	<b>+7,64</b>
Prap Catanzaro	1401+114 <b>1515</b>	1414	<b>1346</b>	<b>-11,16</b>
Prap Palermo	3232+295 <b>3527</b>	3348	<b>3328</b>	<b>-5,62</b>
Prap Cagliari	1251+115 <b>1366</b>	1309	<b>1279</b>	<b>-6,37</b>
<b>Totali</b>	<b>25328+2615</b> <b>27.943</b>	<b>29.892</b>	<b>29.075</b>	<b>+4,05%</b>

(\*) Il dato SIGP è stato scremato delle unità di personale impiegate negli uffici dei Provveditorati (trattandosi di impiego extra moenia). Il dato relativo ai presenti dipende dalla somma algebrica di tutti i distacchi in uscita (es. distacchi presso uffici giudiziari, distacchi a GOM, USPEV, ecc.) e di tutti i distacchi in entrata (eventualmente anche da strutture extra moenia o dal DGMC). La complessità dell'equazione "personale amministrato/personale presente" spiega il motivo del fisiologico non allineamento fra i due dati e l'attuale non comparabilità in ragione del perdurante caricamento nel sistema delle unità avanzate nel ruolo degli ispettori (fra le 972 a livello nazionale, provenienti dal ruolo degli agenti/assistenti).

\*\*\*\*\*

Nell'intreccio dei movimenti in entrata (immissione nel ruolo di n. 1.499 neo agenti del 174° e 175° corso) e in uscita (pensionamenti e avanzamento al ruolo di sovrintendenti di n. 2.422 unità di personale appartenente al ruolo degli agenti/assistenti, sul presupposto che un 15% delle 2.851 unità complessive faccia riferimento alle strutture *extra moenia* e al DGMC) si prevede che, nel prosieguo del 2019, l'organico presente *intra moenia* del ruolo *de quo* si assesti intorno alle **28.122 unità** (rispetto alle 27.943 previste).

Per un quadro più organico della situazione che si prospetta nel prosieguo del 2019, segue apposita tabella, con proiezioni dei movimenti in entrata e in uscita dai singoli ruoli:

Organico previsto	Organ. am.to	Organico presente (*) (mag. 19)	Immiss. di personale nel 2019	Proiezione parziale	Avanzam. al ruolo di sovr.te 2019	Proiezione parziale	Pensionamenti Mag/Dic 2019
37.181	32.713	32.468 (-12,68%) FD 368 ISP 2270 SOVR 755 Ag/As 29075	175° corso Ag.ti/Ass .ti	33.937 (-8,73%) FD 368 ISP 2270 SOVR 755 AG/ASS 30544	2851 di cui: 2697 U 172 D  85%= 2422 (**)	33.937  FD 368 ISP 2270 SOVR 3177 AG/ASS 28122	
			1.220				
			174° corso Ag.ti/Ass .ti				
			249				
			Totale:				
			1.469		2.422		419
<b>PROIEZIONE FINALE ANNO 2019 = 33.518</b>							
<b>Sottorganico rispetto al DM 22.03.2017 = 3.663 unità (-9,86%)</b>							

(\*) Includente anche n. 838 neo Vice ispettori assegnati agli istituti penitenziari (dal corso di formazione per n. 972 Vice ispettori)

(\*\*) Sul totale di 2851 avanzamenti al ruolo di sovrintendente, è stato stimato, con ragionevole grado di probabilità, che l'85% interessi la dotazione organica *intra moenia*

Il dato complessivo per tutti i ruoli dell'*intra moenia* dovrebbe quindi assestarsi a **33.518 unità**, con un sotto organico – rispetto al D.M. 2 ottobre 2017 (37.181)- di n. **3.663 unità**.

\*\*\*\*\*

Un altro report interessante, con dati ricavati dalle schede trasmesse dagli istituti penitenziari a riscontro della nota GDAP-0119974 dell'11.04.2019, concerne il numero degli operatori presenti che fruiscono dei permessi ex legge 104 ed il numero dei dipendenti del Corpo con oltre 25 anni di servizio (nella misura in cui ciò comporta il diritto alla fruizione di 45 giorni di congedo ordinario).

Come si dirà *infra*, nella storica "Circolare Amato" sulle aree degli istituti penitenziari il coefficiente medio di maggiorazione, da applicare allo schema di pianta organica del Reparto per la garanzia dei diritti soggettivi del personale del Corpo (assenze a vari titoli), era pari al 33%. Il presente gruppo di lavoro ha ritenuto congruo il coefficiente medio del 38%. Come per tutti i valori statistici, è possibile ricostruire – anche in relazione a specifici titoli di assenza - vere e proprie "forbici" dovute al fenomeno del "peso territoriale" delle fattispecie (tipico esempio è quello dei permessi ex legge 104, con picchi ascendenti in

alcune particolari aree territoriali). Solo un'esatta conoscenza dei fenomeni *de quibus* può consentire di "differenziare" i coefficienti di maggiorazione, oscillando fra valori massimi (es. 40%) e valori minimi (es. 36%) a seconda delle diverse realtà territoriali considerate.

I risultati della ricognizione sono i seguenti:

Dati aggiornati 23 maggio 2019	Organico previsto	Organico presente (mag. 19) (info Prap)	Fruitori dei permessi ex legge 104 (info Prap)	Percentuale sull'organico presente	Dipendenti ultra 25 anni serviz. (info Prap)	Percentuale sull'organico presente	Coefficiente territoriale
Prap Bari	2329	<b>2.242</b>	568	<b>25,33%</b>	1625	72,47%	40%
Prap Roma	5116	<b>4.364</b>	1233	<b>28,25%</b>	2767	63,40%	40%
Prap Napoli	4003	<b>3.905</b>	929	<b>23,79%</b>	2403	61,53%	40%
Prap di Palermo	4203	<b>3.723</b>	652	<b>17,51%</b>	2348	63,06%	40%
Prap Cagliari	1815	<b>1.376</b>	242	<b>17,58%</b>	690	50,14%	39%
Prap CZ	1991	<b>1.492</b>	188	<b>12,60%</b>	728	48,79%	39%
Prap Firenze	3244	<b>2.875</b>	276	<b>9,6%</b>	1189	41,35%	37%
Prap Bologna	3161	<b>2.484</b>	203	<b>8,29%</b>	987	39,73%	37%
Prap Torino	4065	<b>3.448</b>	199	<b>5,77%</b>	1069	31%	37%
Prap Padova	2660	<b>2.219</b>	149	<b>6,71%</b>	666	30,01%	36%
Prap Milano	4594	<b>4.340</b>	322	<b>7,41%</b>	1037	23,89%	36%
	<b>37.181</b>	<b>32.468</b> su 37181 previsti (**)	<b>4.961</b>	<b>15,27%</b>	<b>15.519</b>	<b>47,79%</b>	<b>38,27%</b>

\*\*\*\*\*

Un ulteriore report meritevole di attenzione, sulla base delle analisi svolte dal *team* di esperti sui servizi di traduzione e di piantonamento (Commissari coordinatori Lamonaca, Gallo e Colucci), è il seguente:

Dati NTP (relativi al 2018) Dati Servizi istituto (relativi al 2019)	Organico previsto	Organico presente totale	Organico presente Traduzioni (dati 2018)	Organico presente Servizi istituto (32.468 – 3.640)
	37.181	32.468	3.640	28.828

\*\*\*\*\*

Seguono dati relativi ai detenuti 41-Bis O.P. e al G.O.M. (il cui personale sostanzialmente non va incluso nella macro-area *extra moenia* perché impegnato a prestare servizio nei reparti detentivi 41Bis O.P.):

Sede di servizio (dati maggio 2019)	Detenuti		Forza operativa			
	41Bis Collab.	AS2				
C.C. Cuneo	46		32			
R.O.M. L'Aquila	164	3	96			
R.O.M. Milano Opera	98		77			
R.O.M. Novara	69		44			
R.O.M. Nuoro		4	12			
R.O.M. Parma	66		70			
R.O.M. Roma Rebibbia N.C.	46 1		48			
R.O.M. Sassari	91		53			
R.O.M. Spoleto	82		41			
R.O.M. Terni	27		23			
R.O.M. Tolmezzo	18		23			
R.O.M. Viterbo	49		33			
Sede Centrale			40			
Centro servizi			2			
Regione Calabria			6			
				Ispettori	Sovr.ti	Ag.ti/Ass.ti
<b>TOTALI</b>	<b>764</b>		<b>600</b>	<b>37</b>	<b>13</b>	<b>550</b>

\*\*\*\*\*

Un'ultima rilevazione (su cui seguiranno approfondimenti nel prosieguo del lavoro) concerne il rapporto fra l'organico previsto/presente del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria e la popolazione detenuta e internata presente nei vari Provveditorati regionali al 23 maggio 2019. Lo stesso dato è declinato, per singole case circondariali, case di reclusione e case di lavoro, nel "database focus istituti penitenziari" (allegato n.2).

Dati aggiornati al 23 maggio 2019	Organico Pol. Pen. previsto	Detenuti presenti	Rapporto fra Pol. Pen. Previsti/ Detenuti presenti	Organico Pol. Pen. presente	Rapporto fra Pol. Pen. presenti/ Detenuti presenti
Prap di Torino	4065	6348	0,64 per deten.	3.448	0,54 per deten.
Prap di Milano	4594	8649	0,53 per deten.	4.340	0,50 per deten.

Prap di Padova	2660	3553	0,74 per deten.	2.219	0,62 per deten.
Prap di Bologna	3161	4510	0,70 per deten.	2.484	0,55 per deten.
Prap di Firenze	3244	4912	0,66 per deten.	2.875	0,58 per deten.
Prap di Roma	5116	8927	0,57 per deten.	4.364	0,48 per deten.
Prap di Napoli	4003	7830	0,51 per deten.	3.905	0,49 per deten.
Prap di Bari	2329	4200	0,55 per deten.	2.242	0,53 per deten.
Prap di Catanzaro	1991	2902	0,68 per deten.	1.492	0,51 per deten.
Prap di Palermo	4203	6502	0,64 per deten.	3.723	0,57 per deten.
Prap di Cagliari	1815	2190	0,82 per deten.	1.376	0,62 per deten. per deten.
	<b>37.181</b>	<b>60.523</b>	<b>0,61 per deten.</b>	<b>32.468</b>	<b>0,53 per deten.</b>

### 3. I LAVORI DELLA "COMMISSIONE CENTRALE PER LA DEFINIZIONE DELLE PIANTE ORGANICHE DEL CORPO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI", PRESIEDUTA DAL CONS. RICCARDO TURRINI.

Dalla lettura della nota n. 7 del 29 marzo 2019, si evincono le specifiche difficoltà incontrate dalla Commissione centrale presieduta dal Cons. Turrini nel corso dei propri apprezzati lavori.

La materia si rivela infatti ostica e non approcciabile con metodologie indirizzate ad una "semplificazione" eccessiva dei criteri di calcolo.

Ciò deriva dalla rilevanza, nell'esame degli istituti penitenziari del nostro sistema, di **molteplici fattori variabili** che ostacolano la omologabilità delle strutture, quale premessa logica per una comparazione delle piante organiche del Corpo. Peraltro, la scelta metodologica di "radiografare" dal vivo i singoli penitenziari e l'organizzazione dei relativi reparti di Polizia Penitenziaria, tanto più nel caso di istituti di grandi dimensioni, rischia di dilatare la catalogazione delle possibili variabili.

Non sono poi mancate "aree sistemiche lacunose" che conducono inevitabilmente ad *impasse* nell'attività di studio e di proiezione delle dotazioni organiche. Basti pensare, e *plurimis*, all'assenza di un'autonoma dotazione organica delle articolazioni preposte ai servizi territoriali di traduzione e di piantonamento, all'attuale mancanza di univoci riferimenti in ordine ai modelli organizzativi della vita detentiva e delle connesse modalità di sorveglianza, alla necessità di precise indicazioni generali sul "modello securitario" (più o meno ampio) da assumere nella definizione dei contingenti operativi di vigilanza armata.

Nei medesimi nodi si è imbattuto anche il primo sottogruppo, che, nel misurarsi con il processo logico di elaborazione di un metodo di calcolo ponderato delle dotazioni organiche, ha ritenuto indispensabile focalizzare una serie di punti concettuali e metodologici.

### 4. PREMESSE CONCETTUALI E METODOLOGICHE ALL'ATTIVITÀ ANALITICA CONDOTTA DAL PRIMO SOTTOGRUPPO.

#### 4.1. Definizione di "dotazione organica". Posti di servizio, settori operativi, organizzazione del lavoro.

Prima di accennare al problema delle variabili, occorre rilevare che LA DOTAZIONE ORGANICA TERRITORIALE DEL PERSONALE DI POLIZIA PENITENZIARIA INDICA LA CONSISTENZA NUMERICA DEGLI OPERATORI DI UN REPARTO DEL CORPO, SUDDIVISI PER RUOLI (FUNZIONARI DIRETTIVI, ISPETTORI, SOVRINTENDENTI E AGENTI/ASSISTENTI), CALCOLATA NELLA MISURA NECESSARIA PER GARANTIRE A QUEL REPARTO DI OPERARE CON UN ADEGUATO LIVELLO DI SICUREZZA E DI EFFICIENZA.

Nella costruzione (o ricostruzione) di una pianta organica, si delineano due profili indispensabili:

- a) l'analisi dell'**organizzazione strutturale** del reparto, rilevatrice dei posti di servizio agglomerabili in settori operativi
- b) l'analisi dell'**organizzazione del lavoro** afferente ai settori operativi.

I **posti di servizio** si desumono dall'elenco contenuto nel d.P.R. n. 82/1999 e sono concretamente declinati sulla base di scelte spesso obbligate. Tutti i reparti, per funzionare, hanno bisogno di un Comandante, di un ufficio per la programmazione dei servizi, di una matricola, di addetti alla portineria di ingresso all'istituto, solo per esemplificare. In alcuni casi, la quantità dei posti di servizio dipende da fattori oggettivi, quali il numero delle sezioni detentive, il numero delle portinerie che necessitano di presidio, il numero delle cucine per la preparazione del vitto dei detenuti, ecc. Non mancano però anche posti di servizio potenziali, la cui copertura è rimessa a scelte discrezionali della singola Direzione di istituto (tipico caso è quello dei varchi intermedi o delle rotonde). Nella prassi, anche ai fini della fruizione della mensa obbligatoria di servizio, rileva altresì la distinzione fra incarichi operativi che non possono essere interrotti, con necessità di cambio dell'operatore in caso di temporaneo allontanamento dalla propria postazione (es. vigilanza e osservazione nelle sezioni detentive) e incarichi operativi che possono essere momentaneamente interrotti. Alcuni posti di servizio sono suscettibili di accorpamento, altri invece non lo sono.

Più posti di servizio, agglomerabili secondo criteri di affinità, costituiscono le "**unità operative**" dei reparti di Polizia Penitenziaria, la cui **responsabilità**, ai sensi dell'art. 33 d.P.R. n. 82/1999, è affidata a personale del ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti (tale incarico di "quadro intermedio" è precluso al ruolo degli agenti/assistenti). Come si è già detto, il Regolamento di servizio, anche dopo il decreto di riordino delle carriere n. 95 del 2017, non prevede un "*numerus clausus*", rimettendo discrezionalmente la composizione e l'enumerazione delle unità operative all'autonoma tecnica del Comandante di reparto, su direttive dell'A.D. (prima era quest'ultima a provvedere con ordine di servizio, su proposta del Direttore dell'Area della sicurezza). La possibilità di istituire unità operative complesse consente più estesi raggruppamenti settoriali, contenendo il numero dei graduati con incarico di responsabile ex art. 33 ult. cit.

Quanto all'**organizzazione del lavoro**, in caso di servizio a turnazione in H24 vale la regola, sancita dal vigente ANQ Pol. Pen. 2013, dell'articolazione del servizio su quattro quadranti di sei ore, derogabile, eccezionalmente, in caso di carenza di personale, da quella su tre quadranti di otto ore con ricorso a prestazioni di lavoro straordinario remunerabili. In alcuni casi la durata del servizio è condizionata dalle dinamiche della vita penitenziaria (talora codificate nel regolamento interno dell'istituto); altre volte, può giocare un ruolo fondamentale la discrezionalità organizzativa della singola Direzione (vedasi *infra*, pag. 28, n. 7).

#### 4.2. La considerazione dei fattori variabili nel processo logico di definizione delle piante organiche.

Il nodo delle variabili, come già osservato, non agevola il processo logico di definizione della dotazione organica del reparto del Corpo di un istituto penitenziario.

Ai fini del prosieguo del presente studio, sono state considerate alcune possibili variabili in grado di condizionare l'organizzazione strutturale dei servizi di reparto e/o l'organizzazione del lavoro nell'ambito di determinati settori operativi.

Variabili	Implicazioni che possono incidere sul numero di unità di Pol. Pen. da impiegare nei servizi di istituto
1. Presenza di detenuti e internati	Intuitivamente, al crescere della consistenza numerica della popolazione ristretta corrisponde

	sia un aumento dei posti di servizio (es. aumento delle sezioni detentive, delle cucine, ecc.), sia un aumento dei carichi di lavoro giustificativi di un incremento del personale in determinati settori (es. più matricolati, più addetti all'ufficio comando, ecc.)
<b>2. Flusso di ingressi nelle case circondariali</b>	E' una variabile di cui tener conto nella previsione delle dotazioni organiche delle matricole
<b>3. Presenza di personale del Corpo nel singolo reparto</b>	E' una variabile di cui tener conto, ad es., nella previsione della dotazione di un ufficio servizi
<b>4. Caratteristiche architettoniche ed estensione territoriale dell'istituto</b>	Il modello di edilizia penitenziaria (panottico, fortezza/convento/castello, modello a blocchi lineari o curvilinei) e l'estensione territoriale dell'istituto, condizionano il numero di alcuni posti di servizio. Ad esempio, una piccola struttura ad architettura conventuale può prevedere anche una sola portineria contro le tre o quattro di una estesa struttura rispondente al più moderno modello a blocchi lineari o curvilinei.

Un esempio pratico dimostra la rilevanza dell'elemento architettonico-logistico nella definizione di una pianta organica del Corpo.

<b>Dati aggiornati al 30 Aprile 2019</b>	Rapporto percentuale fra "organico Pol.Pen. previsto" e "popolazione detenuta presente (escluso 41Bis)"	"Organico Pol.Pen. previsto"	"Popolazione detenuta presente"	Rapporto percentuale (e confronto con medie nazionali)
Media nazionale	0,62 (Pol.Pen.) a 1 (detenuto)			
C.C. Genova Marassi		381	721	0,52 a 1
C.C. Firenze Sollicc.		566	768	0,73 a 1
	Rapporto percentuale fra "organico Pol.Pen. presente" e "popolazione detenuta presente" (escluso 41Bis)	"Organico Pol.Pen. presente"	"Popolazione detenuta presente"	
Media nazionale	0,51 (Pol.Pen.) a 1 (detenuto)			
C.C. Genova Marassi		285	721	0,39 a 1
C.C. Firenze Sollicc.		527	768	0,68 a 1

I due istituti prescelti annoverano attualmente comprovati fattori di omologabilità:

- insistono in capoluoghi di regione,
- sono classificati come sedi di primo livello con incarico superiore,
- ridottissimo lo scarto fra le capienze regolamentari (500 posti a Sollicciano e 546 posti a Marassi) e fra i detenuti presenti (768 presenze a Sollicciano e 721 presenze a Marassi),

- quasi identica la percentuale dei definitivi (62% a Sollicciano e 64% a Marassi),
- simili i circuiti detentivi,
- quasi identico il numero delle sezioni detentive.

Apparentemente, dal divario dei valori numerici scaturenti dal rapporto “Polizia Penitenziaria (prevista/presente)/Popolazione detenuta” si potrebbe congetturare uno squilibrio fra le piante organiche previste dai P.C.D. del 29.11.2017, in quanto gli “*spread*” sono abbastanza sensibili sia nella valutazione del rapporto fra “organico previsto” e “popolazione detenuta presente” (0,73 a 1 contro 0,52 a 1), sia nella valutazione del rapporto fra “organico presente” e “popolazione detenuta presente” (0,68 a 1 contro 0,39 a 1).

Attraverso un approfondimento dell’analisi, il primo sottogruppo ha potuto rilevare – nell’esame comparato delle due strutture e in base all’esperienza lavorativa di alcuni operatori - un importante fattore di **non omologabilità**: a differenza del più vetusto carcere genovese (caratterizzato da un assetto compatto e non dispersivo), l’istituto fiorentino evidenzia una superficie dei corpi di fabbrica ed una estensione territoriale assai maggiore nonché una struttura architettonica del tutto peculiare nel panorama delle carceri italiane (a blocchi curvilinei di notevole lunghezza). Tale fattore tende ad aumentare le barriere presidiate intermedie ed i posti di servizio afferenti alle attività trattamentali. Di conseguenza è normale che – nonostante la convergenza degli altri fattori (in primis, capienza e presenza di detenuti)- la pianta organica del carcere di Sollicciano annoveri una consistenza numerica più elevata. In altre parole, l’eventuale disallineamento di pianta organica fra i due istituti summenzionati presenta una forbice meno ampia di quella ipotizzata in sede di prima analisi ponderata.

Variabili	Implicazioni che possono incidere sul numero di unità di Pol. Pen. da impiegare nei servizi di istituto
<p><b>5. Specificità del “modello securitario” da assumere nella definizione dei contingenti operativi di vigilanza armata (fissa e dinamica).</b></p>	<p>Come osservato, tale variabile – unitamente al “nodo” dei servizi di traduzione e di piantonamento- viene additata dalla Commissione centrale del 2016 come uno dei fattori di <i>impasse</i> nelle proiezioni delle piante organiche territoriali. Sono noti i quesiti ricorrenti in tale delicata materia (spesso a seguito di eventi critici, quali evasioni o tentativi di evasione): l’efficienza dei presidi di sicurezza (impianti di anti-intrusione/anti-scavalco, videosorveglianza nelle più moderne tecnologie, ecc.) giustifica la disattivazione dei servizi di sentinella e/o di pattuglia automontata per il controllo del perimetro murario? E, in caso di riscontro negativo, sul presupposto della non eliminabilità <i>in toto</i> del “controllo oculare diretto” (in aggiunta a quello a distanza dalla sala regia), fino a che punto vanno mantenuti i servizi tradizionali? A seconda delle indicazioni, scaturenti da scelte sistemiche di politica penitenziaria, possono variare i criteri di calcolo e le consistenze di organico dei singoli reparti. Intuitivamente, un modello, per così dire, “pansecuritario” tende a dilatare la dotazione prevista (basti pensare che la</p>

	copertura di quattro sentinelle, con c.d. “doppia muta”, comporta in H24 il fabbisogno di n. 47 unità (32 + coefficiente maggiorativo del 38%).
Variabili	<b>Implicazioni che possono incidere sul numero di unità di Pol. Pen. da impiegare nei servizi di istituto</b>
6. Circuiti detentivi e disciplina dei modelli organizzativi della vita detentiva (si pensi alla dicotomia “ <i>custodia aperta/custodia chiusa</i> ” nella lettera circolare Dap 23.10.2015 n. 3663/6113) nonché delle correlazioni fra questi ultimi e le modalità di espletamento dei servizi di polizia penitenziaria (si pensi al concetto di “ <i>sorveglianza dinamica</i> ”, riferito al circuito regionale ex art. 115 d.P.R. n. 230/2000, di cui alla lettera circolare Dap 22 luglio 2013 n. 3649/6099).	<p>Una variabile di cui ha tenuto conto il lavoro del primo sottogruppo (vd. <i>infra</i>) concerne la differenza fra i <b>circuiti detentivi</b>, essendo evidente, in termini di ricaduta sui servizi di vigilanza, la differenza fra un alta sicurezza e una custodia attenuata ex art. 115 reg. esec.</p> <p>Ma non solo. Un'altra variabile è connessa ai <b>modelli di organizzazione della vita penitenziaria</b> e al precipitato dei medesimi sulla modalità dei servizi di osservazione e vigilanza.</p> <p>Non a caso, la Commissione centrale del 2016, evidenziando la lacuna come un ulteriore fattore di <i>impasse</i>, allude esplicitamente al problema della mancanza di “<i>regole di uniformazione nell'organizzazione della custodia</i>” a cui avrebbe dovuto sopperire il lavoro parallelo della Commissione sulla c.d. <i>vigilanza dinamica</i>.</p> <p>In una condizione di sviluppo non lineare e non codificato del sistema -<i>vulnus</i> a cui fanno riferimento esplicitamente anche le <i>Linee programmatiche</i> 06.12.2018 del Capo del Dap- il fraintendimento è dietro l'angolo.</p> <p>Cosa sta ad indicare il concetto di “<i>custodia attenuata</i>”? Solo un modello di organizzazione della vita dei detenuti/internati più aperto rispetto ad altri nella permanenza fuori dalle camere di pernottamento? O anche un assetto organizzativo complessivo che implica minor impiego di personale? E in quest'ultimo caso, in quale misura riduttiva, potendosi oscillare dalla custodia attenuata con servizio in presenza a quella di tipo non statico?</p> <p>In buona sostanza, in mancanza di precise indicazioni sistemiche, la variabile di cui trattasi può trasformarsi in un <b>elemento fuorviante</b>, come si illustrerà nella esemplificazione che segue.</p>

Esempio chiarificatore sulla variabile dei modelli di organizzazione della vita penitenziaria (e ricadute in ordine alla modalità dei servizi di osservazione e vigilanza). Il settore del servizio di vigilanza e osservazione nelle sezioni detentive in H24, partendo dalla predetta regola dei 4 quadranti, pare prestarsi a facile quantificazione della consistenza numerica delle unità di personale ai fini che interessano il presente lavoro. Dato un certo numero di sezioni, il calcolo sembra alquanto agevole (n. di sezioni x 4 unità + coefficiente maggiorativo del 38%). In realtà, così non è.

Proseguendo nell'esempio, si consideri un istituto caratterizzato da padiglioni detentivi a più piani con 6 sezioni a blocchi paralleli (es. padiglione 1, primo piano, sezione lato "a" e sezione lato "b"; secondo piano, sezione lato "a" e sezione lato "b"; terzo piano, sezione lato "a" e sezione lato "b").

Si possono ipotizzare tre situazioni:

Istituto A	Istituto B	Istituto C
Viene prevista, per detenuti comuni a medio indice di pericolosità, una organizzazione detentiva di tipo comune (apertura dei detenuti fino ad un massimo di 8 ore) con modalità tradizionale di custodia (attività di vigilanza e di osservazione dei detenuti mediante impiego di un agente per singola sezione nei 4 quadranti orari giornalieri)	Viene prevista, in attuazione della circolare Dap 23.10.2015, una organizzazione detentiva ad elevato indice di apertura (es. dalle 08.00 alle 19.00) di detenuti adeguatamente selezionati ("lieve significatività" del "grado di pericolosità") con un minore impiego di personale del Corpo (es. previsione di un solo agente per due sezioni, in luogo di un agente per sezione, nei 4 quadranti orari giornalieri).	Viene prevista, in attuazione delle circolari Dap del 2013, sul circuito regionale ex art. 115 reg. esec., una custodia attenuata basata sul modello della "sorveglianza non statica". In ognuno dei quattro quadranti giornalieri, agisce una pattuglia di due unità spostandosi da un piano all'altro del reparto detentivo.
Calcolo della forza operativa in H24	Calcolo della forza operativa in H24	Calcolo della forza operativa in H24
Unità necessarie in un singolo quadrante: 6	Unità necessarie in un singolo quadrante: 3	Unità necessarie in un singolo quadrante: 2
Dotazione organica	Dotazione organica	Dotazione organica
$6 \times 4 = 24 + 38\% = 33$	$3 \times 4 = 12 + 38\% = 17$	$2 \times 4 = 8 + 38\% = 11$

Da tre differenti modelli organizzativi della vita detentiva e connesse modalità di custodia discendono tre diverse dotazioni organiche. La semplice indicazione del numero delle sezioni non è di per sé sufficiente per una precisa proiezione. Non per nulla, il primo sottogruppo, come si dirà a breve, ha previsto nel metodo di calcolo ponderato coefficienti maggiorativi o riduttivi sulla base della variabile *de qua* in relazione al differente peso dei "circuiti detentivi" (41-Bis, alta sicurezza, sezioni art. 32, comma 1, reg. esec., custodia attenuata).

Variabili	Implicazioni che possono incidere sul numero di unità di Pol. Pen. da impiegare nei servizi di istituto
<p>7. Scelta del <b>coefficiente medio di maggiorazione</b>, da applicare allo schema di pianta organica del Reparto per la garanzia dei diritti soggettivi del personale del Corpo (assenze a vari titoli).</p> <p>Variabile del "<b>peso territoriale</b>" di determinate tipologie di assenze, atteso che il coefficiente di maggiorazione per la garanzia dei diritti soggettivi (33% o 38% o 40%) fa riferimento ad un valore medio statistico.</p>	<p>Nella storica "Circolare Amato" sulle aree degli istituti penitenziari, tale coefficiente era pari al 33%. La Commissione centrale del 2016 si è orientata su un parametro maggiorativo del 40%. Il presente gruppo di lavoro, come già accennato, ritiene confacente, come base di calcolo, il 38%.</p> <p>Come per tutti i valori statistici, è possibile ricostruire - anche in relazione a specifici titoli di assenza - vere e proprie "forbici" dovute al fenomeno del "peso territoriale" delle fattispecie (tipico esempio è quello dei permessi ex legge 104, con picchi ascendenti in alcune particolari aree territoriali).</p>

	Solo un'esatta conoscenza dei fenomeni <i>de quibus</i> può consentire di "differenziare" i coefficienti di maggiorazione, oscillando fra valori massimi (es. 40%) e valori minimi (es. 36%) a seconda delle diverse realtà territoriali considerate.
<b>Variabili</b>	<b>Implicazioni che possono incidere sul numero di unità di Pol. Pen. da impiegare nei servizi di istituto</b>
<b>8. Autonomia delle Direzioni degli istituti nella organizzazione di determinati servizi</b> (spesso correlati al soddisfacimento di diritti soggettivi della popolazione ristretta)	Ad esempio, nessuna regola stabilisce che il Magazzino detenuti e casellario debba operare dalle 08.00 alle 14.00/16.00 ovvero dalle 08.00 alle 20.00. Da una scelta o dall'altra dipende l'aliquota del personale da incardinare nell'apposito nucleo interno al reparto di Polizia Penitenziaria.
<b>9. Impatto sulla pianta organica di un Reparto di Polizia Penitenziaria del contingente di unità dei vari ruoli da destinare ai servizi di traduzione e piantonamento.</b>	L'attività di studio e di analisi della Commissione centrale del 2016, come si legge nei lavori, si è riservata un autonomo approfondimento della materia. La difficoltà nasce dalla "storica" mancata previsione sistemica delle consistenze numeriche dei vari nuclei, nelle articolazioni proprie del vigente modello organizzativo (nuclei locali, nuclei cittadini, nuclei provinciali e nuclei inter-provinciali), dovendosi peraltro fare i conti, nel quotidiano dispiego dei servizi <i>de quibus</i> , con la ormai consolidata prassi organizzativa dell'intervento " <i>ad adiuvandum</i> " del personale in forza ai reparti.
<b>10. Organizzazione del lavoro del personale del Corpo</b>	Passando dall'articolazione del servizio su 4 quadranti di 6 ore, a quella su 3 quadranti di 8 ore (con ricorso a prestazioni di lavoro straordinario remunerabili) cambiano notevolmente le consistenze di organico (es. su quattro sezioni detentive, calcolando il coefficiente maggiorativo del 38%, si passa da un'aliquota di 22 unità ad un'aliquota di 17 unità con esborso giornaliero di n. 24 ore di lavoro straordinario).

Ciò considerato, a parere del primo sottogruppo:

NEL SISTEMA PENITENZIARIO ITALIANO, QUALSIASI PROCESSO LOGICO DI DEFINIZIONE (REVISIONE) DELLE PIANTE ORGANICHE *INTRA MOENIA* DEVE NECESSARIAMENTE TENERE CONTO DELLE VARIABILI CHE DIFFERENZIANO ISTITUTI DA ISTITUTI.

NON E' IPOTIZZABILE UN METODO "SEMPLIFICATIVO" CHE PRESCINDA DA TALI VARIABILI.

E' PERÒ NECESSARIO PRENDERE LE DISTANZE DA UNA METODOLOGIA CHE, DILATANDO I FATTORI DIFFERENZIALI, SI PREFIGGA DI BASARE L'ANALISI SU UN "ELENCO ESAUSTIVO" DEI MEDESIMI. CIÒ PUÒ CONDURRE AD UNA SITUAZIONE DI EQUIVOCO E A RISULTATI FUORVIANTI.



DA QUI LA SCELTA METODOLOGICA DEL PRIMO SOTTOGRUPPO, NEL PROSIEGUO DEL LAVORO, DI TENERE CONTO DEGLI ELEMENTI DIFFERENZIALI PIU' RILEVANTI, SENZA LA PRETESA DI ELABORARE UN ELENCO COMPLETO DI TUTTE LE POSSIBILI VARIABILI.

#### 4.3. La "dinamicità" delle dotazioni organiche *intra moenia*.

In quanto scaturenti da metodi di calcolo, che presuppongono la realtà organizzativo-funzionale di un istituto penitenziario in un dato momento storico, le dotazioni organiche *intra moenia* possono risultare inadeguate per sopravvenuti fattori modificativi delle specifiche realtà territoriali.

Ad esempio, come evidenziato nel caso della casa circondariale del Triveneto (nota n. 1), la chiusura di un vecchio istituto penitenziario ad architettura conventuale e la sua sostituzione con una più grande e moderna struttura di caratteristiche differenti (maggiore capienza detentiva, maggior numero di sezioni, ecc.) possono inficiare l'attendibilità di una singola dotazione organica, rendendola inadeguata per difetto. E viceversa, la disattivazione di un padiglione detentivo per le lesioni causate da scosse telluriche (con prospettiva di lavori di ristrutturazione e di riapertura ultra-quinquennali), possono incidere sulla dotazione organica di un reparto di polizia penitenziaria, rendendola inadeguata per eccesso.

UNA CARATTERISTICA DELLE DOTAZIONI ORGANICHE *INTRA MOENIA* È DUNQUE LA SUA "DINAMICITÀ" CORRELATA AI MUTAMENTI STORICI DEL SISTEMA PENITENZIARIO NELLE VARIE REALTÀ TERRITORIALI CON LA CONSEGUENTE NECESSITÀ DI DOVER PREVEDERE, QUANTO MENO NEL MEDIO PERIODO (TRE/QUATTRO ANNI), RICOGNIZIONI E VALUTAZIONI SULL'ATTUALITÀ DELLE CONSISTENZE ORGANICHE PER SINGOLI ISTITUTI E PER PROVVEDITORATI REGIONALI <sup>25</sup>.

#### 5. I MODELLI DI CALCOLO PER LA DEFINIZIONE/REVISIONE DELLE PIANTE ORGANICHE: L'EQUAZIONE "POLIZIA PENITENZIARIA/POPOLAZIONE RISTRETTA". POSSIBILE UTILITÀ DI TALE MODELLO.

Completate le fasi del lavoro fin qui esposte, il primo sottogruppo si è dedicato all'obiettivo assunto dal Capo del Dap fin dal *briefing* preliminare: elaborare un metodo di calcolo ponderato con riferimento ad alcune tipologie standard di istituti penitenziari.

Dall'elaborazione dei dati raccolti, può calcolarsi, *inter alia*, **il rapporto algebrico fra personale del Corpo e popolazione ristretta.**

Tale rapporto viene spesso usato per confronti a carattere transnazionale in ordine alla consistenza numerica degli operatori della sicurezza<sup>26</sup>.

Il primo sottogruppo ritiene però che sia utile fare chiarezza su tale concetto per evitare di incorre in giudizi fallaci.

◊ Una prima osservazione concerne **il rapporto fra la dotazione organica complessiva prevista *intra moenia* e la popolazione detenuta/internata presente negli istituti (60.523 unità al**

<sup>25</sup> Con particolare riguardo ai servizi di traduzione e di piantonamento, il team di esperti nella materia (vd. *infra*) ritiene che – una volta definiti con decreto ministeriale gli organici del Corpo in servizio presso i N.T.P. – **vengano rivalutate, in via ordinaria ed ogni tre anni**, le esigenze dei reparti di Polizia Penitenziaria su tutto il territorio nazionale. Si giudica tale lasso di tempo congruo ed utile ad aggiornare gli organici nelle diverse sedi sulla base delle esigenze che si presentano: cambio di capienza presso un istituto, cambio di tipologia (circondariale o reclusione), cambio di circuiti, modifica circoscrizioni o strutture giudiziarie, e altro.

<sup>26</sup> Vedasi, ad esempio, in [www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione](http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione), l'articolo di Alessandro Maculan " 'Sotto organico': il personale degli istituti penitenziari? "

23 maggio 2019), ricavando quello che sarebbe, potenzialmente, il valore numerico massimo nell'ipotesi di coincidenza, a pieno regime, della forza operativa del Corpo con la pianta organica del decreto del 2017:

$$37.181 \text{ (Pol.Pen.)} : 60.523 \text{ (detenuti)} = 0,61 \text{ per un detenuto}$$

oppure, invertendo i fattori

$$60.523 \text{ (detenuti)} : 37.181 \text{ (Pol.Pen.)} = 1,62 \text{ per poliziotto}^{27}$$

Una seconda osservazione concerne il rapporto fra la dotazione organica complessiva di Polizia Penitenziaria presente intra moenia e la popolazione detenuta/internata presente negli istituti, ricavando quella che è l'effettiva relazione fra le due variabili in un determinato momento storico:

$$32.468 \text{ (Pol.Pen.)} : 60.523 \text{ (detenuti)} = 0,53 \text{ per detenuto}^{28}$$

In definitiva, sulla scorta dei dati aggiornati al 23 maggio 2019, nei nostri istituti penitenziari: **AD 1 DETENUTO CORRISPONDE 0,53 UNITÀ DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA.**

\*\*\*\*\*

Ciò premesso, il “nodo” della consistenza numerica e della varietà dei fattori variabili ha fin da subito sconsigliato di fare riferimento all'equazione “Polizia Penitenziaria/Popolazione detenuta” come criterio guida per il processo logico di revisione delle attuali piante organiche *intra moenia* ex D.M. 22 marzo 2017.

L'esempio pratico relativo alla comparazione fra la C.C. di Genova “Marassi” e quella di Firenze “Sollicciano” (vedasi *ante*) evidenziano il rischio di valutazioni fallaci in caso di non perfetta omologabilità fra gli istituti da confrontare.

E' pur vero, tuttavia, che – in alcuni casi - muovendo dalla “connotazione gemellare” di alcuni penitenziari, il rapporto algebrico *de quo* può diventare “spia sintomatica” di situazioni abissognevoli di interventi perequativi in ordine agli assetti organici definiti nel 2017.

Esemplificando:

Dati aggiornati Al 30 Aprile 2019	Rapporto percentuale fra “organico Pol.Pen. previsto” e “popolazione detenuta presente (escluso 41Bis)”	“Organico Pol.Pen. previsto”	“Popolazione detenuta presente”	Rapporto percentuale (e confronto con medie nazionali)
Media nazionale	0,62 (Pol.Pen.) a 1 (detenuto)			
C.C. Viterbo		343 (266 agenti)	591	0,58 a 1
I.P. Parma		462 (317 agenti)	608	0,75 a 1
	Rapporto percentuale fra “organico Pol.Pen. presente”	“Organico Pol.Pen. presente”	“Popolazione detenuta presente”	

<sup>27</sup> Tale è il parametro assunto da Maculan nel citato studio “Sotto organico”: il personale degli istituti penitenziari”.

<sup>28</sup> A tale riguardo, il criterio di calcolo da seguire, per essere quanto più rigoroso, dovrebbe escludere il circuito 41-Bis O.P. (764 unità) dalla popolazione detenuta presente nel suo complesso (60.523 unità). Ciò in quanto, i detenuti di tale circuito speciale sono sottoposti alla vigilanza degli operatori del G.O.M. (questi ultimi non sono compresi nella Tabella A del decreto ministeriale 2017, ma in altra distinta Tabella). Il correttivo, stante la modestia dei numeri, non modifica il risultato finale: 31.868 (Pol.Pen., tranne GOM) : 59.489 (detenuti, tranne i 41Bis) = 0,53 (Pol.Pen.) a 1 (detenuto)

	e "popolazione detenuta presente" (escluso 41Bis)			
Media nazionale	0,51 (Pol.Pen.) a 1 (detenuto)			
C.C. Viterbo		294 su 343		0,49 a 1
I.P. Parma		321 su 462		0,52 a 1

Ai fini che interessano, si tralascia la circostanza che vede la C.C. di Viterbo qualificata come sede di primo livello con incarico superiore e gli I.P. di Parma come sede di primo livello (già questo suscita perplessità sul disallineamento delle dotazioni organiche previste).

I due istituti prescelti – dati alla mano (aggiornati al 30.04.2019)- annoverano comprovati fattori di omologabilità:

- simile l'estensione territoriale e identica la struttura a blocchi dei due istituti,
- ridottissimo lo scarto fra le capienze regolamentari (467 posti a Parma e 432 posti a Viterbo, a cui aggiungere i 10 posti letto del Reparto ospedaliero di medicina protetta di Belcolle) e fra i detenuti presenti (608 presenze a Parma e 591 presenze a Viterbo),
- simile la percentuale dei definitivi (81% a Parma e 75% a Viterbo),
- sono sedi di circuiti 41-Bis O.P. (gli I.P. di Parma annoverano anche il circuito di alta sicurezza)
- le sezioni detentive ordinarie (non 41-bis O.P.) sono 17 a Parma e 17 a Viterbo
- nel carcere di Parma è presente un S.A.I., mentre a quello di Viterbo si collega un reparto staccato di medicina penitenziaria protetta presso l'O.C. di Belcolle con un presidio permanente di personale del Corpo
- annoverano entrambi nuclei locali di traduzione e piantonamento con una presenza attuale di n. 21 unità (di cui 2 graduati) per il N.T.P. di Viterbo e n. 37 unità (di cui 3 graduati) il N.T.P. di Parma.

A differenza del binomio CC Genova "Marassi"/N.C.P. Firenze "Sollicciano", in questo caso non emergono chiari fattori variabili tali da divaricare significativamente le consistenze numeriche dei due reparti di Polizia Penitenziaria e da giustificare una cospicua forbice in ordine agli organici previsti (343 unità contro 462 unità) con conseguente riflesso sul rapporto "Polizia penitenziaria/Popolazione detenuta" (0,58 a 1 contro 0,75 a 1).

Ciò dimostra che il criterio del rapporto algebrico *de quo*, a determinate condizioni (confronto fra strutture quanto più omologabili per evitare il rischio di conclusioni non attendibili), può avere una sua validità orientativa.

A partire dall'esempio concreto, il primo sottogruppo ritiene ragionevole la seguente conclusione:

IL "RAPPORTO POLIZIA PENITENZIARIA/POPOLAZIONE DETENUTA", PUR NON POTENDO ESSERE UTILIZZATO COME CRITERIO ASSOLUTO PER LA DEFINIZIONE DELLE PIANTE ORGANICHE DEI REPARTI CHE OPERANO NEGLI ISTITUTI, È UNO STRUMENTO MOLTO UTILE NELLA COMPARAZIONE FRA SEDI TERRITORIALI PURCHÉ I FATTORI DI OMOLOGABILITÀ DEGLI ISTITUTI SIANO QUANTO PIÙ NUMEROSI, UNIVOCI E CONVERGENTI.

OVE SI COMPROVI TALE CONDIZIONE, UN DISALLINEAMENTO, ANCHE SENSIBILE, NEI VALORI DEL PREFATO RAPPORTO È, CON GRANDE PROBABILITÀ, "ELEMENTO SPIA" DI UN DIFETTO DI STIMA NELLE DOTAZIONI ORGANICHE PREVISTE DAL DECRETO DEL 2017.

## 6. IL MODELLO DI CALCOLO PONDERATO PER LA DEFINIZIONE/REVISIONE DELLE PIANTE ORGANICHE DEI REPARTI DEL CORPO *INTRA MOENIA* (SERVIZI DI ISTITUTO E SERVIZI DI TRADUZIONE E PIANTONAMENTO) ELABORATO DAL PRIMO SOTTOGRUPPO.

In riferimento alla definizione di possibili "modelli omogenei" di piante organiche del personale di Polizia Penitenziaria da utilizzare come linee guida nella determinazione dell'organico per singolo reparto di istituto, il primo sottogruppo ha quindi ipotizzato di:

1) fare riferimento a tre possibili tipologie di stabilimento penitenziario - anche alla luce delle diverse architetture presenti ("panottico", c.d. "a blocchi", "fortezza, castello, convento") - come segue:

- a) istituto con capienza effettiva (da applicativo ASD) 100 detenuti;
- b) istituto con capienza effettiva tra 101 e 500 detenuti;
- c) istituto con capienza effettiva superiore a 500 detenuti;

2) identificare i diversi posti di servizio presenti in istituto e, conseguentemente, attribuire a ciascun servizio un "peso" o coefficiente che ricade sull'impiego complessivo delle risorse umane necessarie. Ciò implica sinteticamente la necessità di:

a) "normalizzare" l'organizzazione dei servizi presso ogni istituto, che devono operare nel pieno rispetto dei vincoli di legge, di regolamento, nonché dell'Accordo Quadro Nazionale, al fine di poter ridurre il conflitto con le OO.SS. di riferimento, atteso che gli argomenti trattati sono a loro volta oggetto di informazione/ consultazione/contrattazione; in particolare, nel modello di calcolo ottimale (c.d. "ideal test"), si è fatto riferimento all'organizzazione dei servizi su **quattro quadranti** in H24);

b) adeguare i servizi identificati **ad alcune variabili rilevanti e specifiche** (secondo la scelta metodologica già enunciata), tipiche di ogni Istituto penitenziario, determinate in base ai singoli contesti detentivi e **traducendo tali variabili in coefficienti determinanti l'aumento o il decremento ponderato** degli organici totali (vedasi ante osservazioni sviluppate da pag. 26 a pag. 30);

c) prendere conseguentemente in considerazione una percentuale media di assenze giustificate a vario titolo, che si è ritenuto congruo valutare **nella misura media del 38%** (macro-analisi), salvo applicare ragionevolmente - di volta in volta (cioè, in sede di micro-analisi)- le variazioni afferenti al differente "peso territoriale" delle assenze medesime, secondo le risultanze delle verifiche esperite nella fase di studio (vd. *ante*, pag. 22);

d) infine, integrare la consistenza numerica, ricavata dal prefato iter procedurale, **attraverso l'applicazione dell'aliquota aggiuntiva del personale destinato ai servizi di traduzione e di piantonamento**, sulla scorta delle indicazioni suggerite dal *team* di esperti nella specifica materia (vedasi *infra*, §. 8.1).

Per quanto concerne la catalogazione dei posti di servizio e delle notizie utili, tratta concettualmente e nominalmente dal d.P.R. n. 82/1999, è stata elaborata **una specifica griglia** che si unisce in **allegato n.3**, inviata alle sedi periferiche per la raccolta dei dati necessari al modello di calcolo ponderato delle singole dotazioni organiche. Si compiegano altresì n. 3 schede ricognitive (**allegati n. 4, 5 e 6**) trasmesse ai N.T.P., per il tramite dei Provveditorati regionali, al fine di rilevare dati quantitativi e qualitativi finalizzati alla definizione delle dotazioni organiche dei nuclei di cui trattasi.

L'idea di fondo è quella di fornire al committente dei dati una procedura razionale da cui si possa desumere:

- un contingente di personale del Corpo da assegnare ad ogni istituto sulla base di regole e coefficienti che tengano conto – nel modo più oggettivo possibile - dei servizi svolti, dei posti di servizio presenti, dei circuiti detentivi gestiti nonché di altri parametri volta per volta identificati;
- un metodo di quantificazione degli organici del personale che garantisca al vertice dipartimentale, nonché a tutti gli *stakeholder* coinvolti nella procedura di determinazione o di successivo confronto (Provveditori, Organizzazioni Sindacali, etc), il rispetto dei criteri di oggettività, trasparenza e comparabilità, imprescindibili per garantire il buon andamento dell'Amministrazione;
- i disallineamenti più rilevanti, in termini di organico, sul territorio nazionale <sup>29</sup>; ciò al fine di consentire ai vertici dipartimentali di individuare – sia a livello locale sia a livello di singolo Provveditorato – le situazioni che meritano un approfondimento, dato che fanno emergere uno scostamento (in più o in meno) dall'organico standard così individuato.

Per la prosecuzione e l'ulteriore sviluppo dei lavori di validazione del modello, il sottogruppo – dopo aver elaborato un questionario su *file* informatico che tiene conto dei coefficienti di cui sopra – ha inviato a tutti gli Istituti e N.T.P. uno specifico questionario.

## 7. LE PRIME SIMULAZIONI TESE A VERIFICARE L'ATTENDIBILITÀ DEL MODELLO DI CALCOLO PONDERATO

Nella fase iniziale del proprio lavoro di analisi (a partire dal 7 maggio 2019), il primo sottogruppo ha proceduto – tenendo conto della conoscenza approfondita di alcuni istituti nazionali da parte dei componenti – ad effettuare alcune prime simulazioni, al fine di “testare” i modelli ipotizzati e di verificare pertanto la validità del metodo concordato.

L'esito delle simulazioni condotte, non tenendo conto dei servizi di traduzione e di piantonamento - pur evidenziando la natura di “*work in progress*” del presente lavoro –, ha consentito di validare, con sufficiente attendibilità, la tecnica progettuale adottata, con scostamenti frutto di un normale e fisiologico margine di tolleranza che è rimandato alla valutazione discrezionale del vertice dipartimentale in qualità di decisore strategico.

In modo particolare, si è proceduto all'effettuazione di un duplice test :

- a) l'uno (c.d. *ideal test*), ipotizzante l'organizzazione ottimale dei servizi a turno in H24 su quattro quadranti di sei ore e la copertura dei servizi di vigilanza armata nel livello massimo di sicurezza (4 sentinelle con doppia muta);
- b) l'altro (c.d. *stress test*) ipotizzante l'organizzazione su tre quadranti di otto ore.

---

<sup>29</sup> A tal fine, come riferito, il presente modello di calcolo comparato può essere integrato dalle risultanze dell'equazione “Polizia Penitenziaria prevista/Popolazione ristretta” quale criterio “spia” in grado di confermare gli eventuali disallineamenti rilevati dai test del gruppo di lavoro

### 7.1. Le specifiche questioni da sottoporre al vertice dipartimentale. La variabile del servizio di vigilanza armata.

Stante la notevole divaricazione dei risultati, scaturente dalla variabile relativa al servizio di vigilanza armata, si è *in primis* riproposto il problema dello specifico “modello securitario”, da assumere, sulla base di scelte sistemiche di politica penitenziaria, nella definizione dei contingenti operativi di vigilanza armata (fissa e dinamica):

a) sono tutt'ora vigenti alcune Circolari del Dap che impartiscono direttive agli istituti finalizzate a privilegiare la copertura dei diversi posti di servizio, partendo dal perimetro esterno (sentinella, portineria, etc.), consentendo così un eventuale accorpamento/ soppressione dei posti di servizio relativi alla vigilanza ed osservazione nei reparti detentivi;

b) è opportuno chiarire *se - e in che termini -* il servizio di vigilanza armata (sentinella, pattuglia automontata):

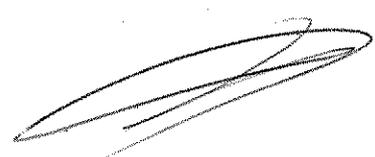
b.1) debba sempre essere garantito presso tutti gli istituti della Repubblica ovvero solo presso istituti con presenza di detenuti appartenenti a circuiti particolari (ad es. 41 Bis, AS, colonie agricole, etc.) ovvero in determinate fasce orarie ritenute più sensibili anche in considerazione di un'analisi sulle evasioni occorse (ad es. passeggi, campo sportivo, aree verdi, etc.);

b.2) possa essere ridotto, ovvero sostituito, in presenza di detenuti appartenenti a particolari circuiti (custodia attenuata ex art. 115 Reg. Es.) e/o apparati tecnologici di sicurezza; in questa ultima ipotesi, si ravvisa l'opportunità di ipotizzare un livello minimo di dotazione tecnologica (funzionante) che possa essere ritenuto “sufficiente” a tale riduzione/ soppressione; in tal caso, si ritiene utile che il vertice dipartimentale valuti altresì la possibilità di emanare delle direttive che fissino un quadro tecnico-operativo uniforme su tutto il territorio nazionale (sala regia, sistemi antiscavalamento/ antiintrusione / tvcc / motioncapture/ infrarossi, ecc), senza escludere la fattibilità – tecnico giuridica – di predisporre, anche in via sperimentale, **un servizio di vigilanza con droni** (cfr. nota indirizzata dal Sig. Capo DAP al Sig. Capo di Gabinetto GDAP 03.01.2019.0000984.U).

### 7.2. La variabile delle modalità di esecuzione della vigilanza ed osservazione nelle sezioni/spazi detentivi (custodia aperta/chiusa; sicurezza dinamica).

Sul punto, anche secondo quanto emerso dai lavori del secondo sottogruppo, si è ritenuto utile condividere l'approccio ipotizzato dal *Tavolo di lavoro sul tema de 'L'analisi dell'attuale contesto organizzativo penitenziario'*, che prevede la possibilità di assegnare i detenuti c.d. comuni-media sicurezza a tre diverse tipologie di sezioni detentive: 1 fascia , 2 fascia e sez. ex art. 32 reg. es.

Ai fini di una previsione di dotazione organica occorre dunque tenere conto degli anzidetti modelli di organizzazione della vita detentiva e connesse modalità di custodia (secondo schemi tradizionali o attenuati).



### 7.3. La variabile dell'incidenza numerica dei nuclei per i servizi di traduzione e piantonamento nella definizione delle dotazioni organiche e il problema del supporto del personale del quadro permanente ai servizi *de quibus*

Si è già evidenziato che il processo logico delle definizioni/revisioni degli organici *intra moenia* risente dell'impossibilità di fare riferimento alle dotazioni sei nuclei per le traduzioni e i piantonamenti. Punto di partenza dell'analisi è stato il dato normativo. L'art. 8, d.m. 8 febbraio 2012, allo stato mai attuato, prevede che «*Il Capo del Dipartimento su proposta dell'U.C.S.T., acquisito il parere dei Provveditori e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, determina con proprio decreto ogni tre anni il contingente delle unità di personale da destinare, nell'ambito delle dotazioni organiche dei singoli Provveditorati, agli U.S.T. e ai nuclei territoriali*».

Alla sostanziale mancata attuazione della cennata disposizione, fa da eco l'assenza di criteri utili alla determinazione delle piante organiche da parte del Dipartimento.

Questo *bug* potrebbe essere saturato in due modi.

Un **primo criterio** operativo potrebbe essere quello di calcolare il bisogno organico dei N.T.P. affidandosi alla seguente formula:

$$\frac{\text{n. PP in serv. traduz. annuo}}{300 \text{ giorni}} + \frac{\text{n. PP in piantonamento annuo}}{365 \text{ giorni}} = \text{dotazione organica NTP}$$

Il risultato riveniente da questa formula (che computerà il personale sia N.T.P. che Quadro Permanente impiegato per questo servizio) dovrà essere maggiorato di una aliquota di personale utile a garantire i servizi di back-office (programmazione, pianificazione, automezzi e altri servizi specifici affidati ad alcuni NTP, ulteriori rispetto a quelli tipici) e della percentuale funzionale a garantire i diritti del personale (il 33%, da elevare al 38% nella proiezione da sviluppare nella seconda fase dei lavori del primo sottogruppo).

A ben guardare, però, il dato in questione è fondamentalmente “drogato” per i seguenti motivi:

- a) esecuzione di piantonamenti su tre quadranti (in luogo di quanto previsto dall'A.N.Q.);
- b) prassi del “sottoscorta” (per cui il numero di personale impiegato non rispecchia il reale bisogno di sicurezza richiesto in linea teorica in sede di valutazione tecnica da parte del responsabile NTP);
- c) premiati i N.T.P. funzionalmente non virtuosi a dispetto di quelli che adottano prassi orientate alla riduzione dei servizi (i motivi sono già rinvenibili dalle schede qualitative pervenute dai N.T.P.);
- d) ricorso massivo allo straordinario per eseguire servizi in reimpiego locale (prima le udienze, poi visite ex art. 11 O.P., poi ancora art. 17, poi arresti domiciliari, ecc.).

Un **secondo possibile criterio** potrebbe essere quello di adottare modelli standard con dotazione organica, stabilita in percentuale sulla pianta organica complessiva dell'istituto che mette a disposizione del N.T.P. l'utenza da tradurre o piantonare.



I modelli standard, al pari di quanto praticato per il quadro permanente, dovranno tener conto delle seguenti variabili circuitali, la cui ricomposizione determinerà la percentuale finale <sup>30</sup>:

- “circondariale” detenuti non definitivi → 15%
- “reclusione” detenuti definitivi → 12%
- A.T.S.M. → + 3%
- alta Sicurezza; art. 32 reg. esec. → + 3%
- collaboratori → + 3%
- 41 bis → + 5%
- presenza di R.E.M.S. → + 3%
- presenza di S.A.I. → + 3%

In questa prima fase dei lavori, da una ricognizione pratica dei dati già offerti dai singoli N.T.P., è emersa una standardizzazione degli organici N.T.P. nel tempo con attestazione delle percentuali collocata tra il 10% e il 15% della forza organica complessiva. Di conseguenza, un istituto prevalentemente circondariale potrebbe partire dal 12,5% dell'organico, che sarà determinato con aumenti per sommatoria in caso di presenza di sezione A.S., collaboratori o altro.

#### **7.4. La questione delle celebrazioni delle udienze a distanza con assistenza dell'U.P.G. in multivideoconferenza MVC ex art. 146 bis disp. Att. C.p.p.**

Come noto, la vicenda in parola da molto tempo è causa di numerose difficoltà gestionali delle strutture penitenziarie, che sono sedi di siti per i collegamenti a distanza con le aule di giustizia. Un servizio che certamente si indirizza verso uno snellimento ed alleggerimento di altri servizi, quali le traduzioni per giustizia, ma che diviene ancor più oneroso in termini di organizzazione del servizio, quantomeno per la necessità di impiego del personale con qualifica di U.P.G. della Polizia Penitenziaria, stante la necessità di impiego (giuridicamente in via subordinata al personale di cancelleria ma sostanzialmente in via principale) nella verbalizzazione di udienza, così come da previsione normativa (una statuizione di eccezionalità che è marginale solo nella previsione normativa in quanto, come da statistiche fornite dai Reparti territoriali, il quasi 90% delle udienze a distanza avvengono con la verbalizzazione in assistenza al Giudice fornita da un U.P.G. della Polizia Penitenziaria).

Un quadro che rende ben chiaro, anche solo intuitivamente, il grave depauperamento dei ranghi nei ruoli Ispettori e Sovrintendenti per una mansione residuale, che distrae personale di concetto che - di fatto - non svolge i servizi istituzionali all'interno degli istituti con l'evidente negativo riverbero sulla gestione delle attività penitenziarie.

Alla luce di tali premesse, per quanto concerne le attività afferenti il servizio M.V.C. relative ai detenuti sottoposti all'art. 41 bis/II O.P., è ancora più preoccupante la previsione di aumento esponenziale d'impiego del medesimo servizio, tanto per le udienze con i detenuti dei circuiti AS1 e AS3 quanto per i detenuti Media Sicurezza e collaboratori liberi nella persona.

---

<sup>30</sup> Resta inteso il riferimento delle percentuali circuitali agli organici determinati dal primo sottogruppo applicando il modello di calcolo ponderato.

Da questo ne viene la necessità di un intervento che sia risolutivo, sia delle problematiche di impiego delle risorse umane di cui sopra, sia delle carenze infrastrutturali derivanti dall'esiguo numero di siti predisposti per lo svolgimento delle udienze in MVC.

#### 7.5. La questione dei cc.dd. "piccoli istituti".

Il dato esperienziale comune ai componenti del gruppo di lavoro, ampiamente suffragato dalle simulazioni effettuate in questa sede, consente di affermare che l'incidenza delle c.d. cariche fisse sull'organico del personale è inversamente proporzionale alle dimensioni dell'istituto: in altre parole, più l'istituto è piccolo più assorbe percentualmente risorse umane nei servizi insopprimibili (ad es. portineria, blockhouse, sala regia, centralino, vigilanza armata, sorveglianza generale, rilascio colloqui, etc.) o comunque di supporto ai servizi istituzionali (ad es. ufficio servizi, segreteria personale di Pol. Pen., etc.), che pesano cioè nella stessa misura sull'organico locale del Corpo a prescindere dalle dimensioni.

Da ciò si desume che – poiché gli istituti molto piccoli sottraggono eccessive risorse umane (e di altro tipo) in rapporto al numero di detenuti assegnati a quella sede penitenziaria – è utile sottoporre al vaglio del decisore la scelta di mantenere attive o meno sul territorio le strutture con una capienza inferiore agli 80-100 detenuti circa, in quanto antieconomiche.

##### 7.5.1. Il confronto con il Vertice dipartimentale

Stante l'assidua partecipazione del Capo del Dap alle attività del gruppo di lavoro, sono seguiti utili confronti sulle descritte "tematiche aperte". In particolare, sulla **variabile del servizio di vigilanza armata**, il Capo del Dap ha condiviso l'idea di abbandonare inattuali logiche "pansecuritarie" che pretendano di sovrapporre *ad abundantiam* il fattore tecnologico a quello umano. Il ricorso a quest'ultimo va valutato in relazione al livello quanti-qualitativo delle dotazioni tecnologiche esistenti e va declinato secondo criteri di intelligenza (ad esempio, prevedendo la copertura del servizio di sentinella nelle fasce orarie di permanenza all'aperto dei detenuti nei cortili di passeggio, nelle aree verdi per i colloqui e nei campi sportivi, trattandosi di situazioni che, come ricavabile da dati storico-empirici, tendono a favorire i tentativi di evasione). Sulla **variabile delle modalità di organizzazione della vita penitenziaria**, il Capo del Dap ha rinviato agli esiti delle attività di analisi e di proposta del secondo sottogruppo, auspicando uno schema finalmente organico e coerente, sia dal punto di vista dei presupposti per l'inserimento dei detenuti e internati in fasce differenziate, sia in ordine ad una ragionevole proporzionalità fra modelli organizzativi e livelli di vigilanza con impiego del personale del Corpo. Sulla **variabile delle dotazioni dei N.T.P.** il Capo del Dap ha parimenti rinviato agli esiti delle attività di analisi e di proposta del *team* di esperti, verificando l'esigenza di risolvere quanto prima il delicato problema relativo all'opportunità o meno di mantenere ferma l'attuale ampia autonomia di tutte le articolazioni previste dal modello generale (compresi i piccoli nuclei).

## 8. IL PROSIEGUO DEI LAVORI SULLE DOTAZIONI ORGANICHE

### 8.1. L'attività di analisi e di definizione delle dotazioni organiche dei nuclei traduzioni e piantonamenti da parte del team di esperti nello specifico settore

#### A) Premessa

Il *team* di esperti sulle traduzioni e piantonamenti (Comm. Coord. Lamonaca, Colucci e Gallo) ha approfondito l'analisi della materia di specifica competenza, muovendo dal dato normativo.

L'art. 5, l. n. 395/1990, prevede tra i compiti istituzionali quello relativo al servizio traduzioni e piantonamenti. A sua volta, l'art. 51, d.p.r. n. 82/1999, annovera il servizio delle traduzioni e dei piantonamenti tra quelli meritevoli di organizzazione a mezzo unità operative ex art. 33, d.p.r. n. 82/1999.

Dopo aver acquisito in via stabile il servizio di piantonamento dell'utenza detenuta e internata nel 1991<sup>31</sup>, cinque anni dopo, nel 1996, venne finalmente avviato il transito del servizio traduzioni dall'Arma dei Carabinieri al Corpo di Polizia Penitenziaria, con l'elaborazione di un primo modello organizzativo nel 1996<sup>32</sup>, oggetto di revisione nel 1998<sup>33</sup>, e ulteriormente rielaborato nel 2013, in senso spiccatamente operativo<sup>34</sup>.

Con d.m. 8 febbraio 2012 si provvede all'istituzione dell'Ufficio Centrale della Sicurezza e delle Traduzioni nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Capo del Dap, al transito dalla c.d. Area Traduzioni e Piantonamenti in seno ai Provveditorati all'Ufficio Sicurezza e Traduzioni e alla formale suddivisione dei nuclei traduzioni in "Nuclei Locali" e "Nuclei Comando" (cioè servizi di polizia penitenziaria, ex art. 31, d.p.r. n. 82/1999), facendo tesoro dell'esperienza avviata dal 1996/1998 nelle regioni Campania e Sicilia, ove il servizio traduzioni e piantonamenti è stato elevato in via sperimentale da unità operativa (ex art. 33, d.p.r. n. 82/1999) appunto a servizio di polizia penitenziaria. L'effetto di questa sperimentazione è stato quello di conferire autonomia non solo tecnico – operativa (già in capo ai "Responsabili" dei N.T.P. anche quando "Coordinatori" dei N.T.P. e non "Comandanti" dei medesimii), ma una vera e propria parificazione tra Comandanti del reparto (di Polizia penitenziaria) e Comandanti del NTP.

La generalizzazione della sperimentazione con conseguente creazione dei "Comandi N.T.P." (suddivisi in cittadino, provinciale e interprovinciale) non è stata realizzata *in toto*, anzi, molti P.R.A.P. sono ancora caratterizzati da un modello fondato sulla organizzazione dei N.T.P. in quanto "unità locali", nonostante il contenuto dei decreti del Capo del Dap del 26 marzo 2015, relativi all'assetto organizzativo dei Nuclei Traduzioni nell'ambito di ogni P.R.A.P., definisca in modo chiaro quali siano i "N.T.P. Comando" e quali restino "unità operative".

<sup>31</sup> Circ. DAP 8 luglio 1991, prot. n. 106927/4-1-27 (circ. n. 3319/5769).

<sup>32</sup> Circ. DAP 30 maggio 1996, prot. n. 1376/SVII.

<sup>33</sup> Cfr. circ. DAP 30 luglio 1998, prot. n. 263063 (circ. 3483/5933), che sostanzialmente replica il contenuto del modello operativo del 1996 e, facendo tesoro dell'esperienza concreta dell'assunzione del servizio delle traduzioni e dei piantonamenti, apporta modifiche e correttivi all'impianto originario del 1996.

<sup>34</sup> Circ. DAP 14 marzo 2013, prot. n. 3643/6093.

Provveditorato	Modello
Prap Piemonte Liguria Valle d'Aosta	Unità operative (2 soli comandi) <sup>35</sup>
Prap Lombardia	Unità operative (1 solo comando) <sup>36</sup>
Prap Triveneto	Unità operative (2 soli comandi) <sup>37</sup>
Prap Emilia Romagna e Marche	Unità operative <sup>38</sup>
Prap Toscana-Umbria	Unità operative e n. 4 comandi (modello misto) <sup>39</sup>
Prap Lazio-Abruzzo-Molise	Unità operative e 3 comandi (di fatto vecchio modello perché i comandi sono stati creati a fine 2018) <sup>40</sup>
Prap Campania	Tutti comandi (n. 5) <sup>41</sup>
Prap Puglia e Basilicata	Unità operative e tre comandi (modello misto) <sup>42</sup>
Prap Calabria	Unità operative e 1 comando <sup>43</sup>
Prap Sicilia	Unità operative e 5 comandi (modello misto) <sup>44</sup>
Prap Sardegna	Unità operative <sup>45</sup>

**B) Autosufficienza del servizio traduzioni rispetto al quadro permanente. Il problema del supporto operativo di quest'ultimo in particolari situazioni o in via strutturale per sopperire a gravi carenze di organico.**

La creazione di una "unità operativa" si fonda sul presupposto che la stessa possa sopperire ai bisogni organici senza gravare su altre articolazioni omologhe previste nel medesimo istituto.

Nel caso del servizio delle traduzioni e dei piantonamenti, **la mole di variabili indipendenti che determinano il carico di lavoro sono talmente elevate e non preventivabili ex ante** che immaginare un servizio elevato a specializzazione, come nel caso dei cinofili o della matricola, non sarebbe possibile,

<sup>35</sup> Si tratta dei NTP cittadini di Genova e di Alessandria, sebbene sia stata prevista l'istituzione del NTP interprovinciale di Torino (Torino, Ivrea e Aosta), interprovinciale di Asti (Asti e Alba), interprovinciale di Novara (Novara, Biella e Vercelli), provinciale di Cuneo (Cuneo, Fossano e Saluzzo).

<sup>36</sup> In teoria oltre al NTP cittadino di Milano (che comprende Bollate, Opera e San Vittore), dovrebbero essere istituiti quello provinciale di Mantova e cittadino di Brescia.

<sup>37</sup> Si tratta dei NTP cittadini di Padova e Venezia.

<sup>38</sup> In teoria dovrebbero essere costituiti i NTP cittadino di Ancona, provinciale di Pesaro (Pesaro e Fossombrone) e interprovinciale di Ascoli (Ascoli Piceno, Fermo e Camerino).

<sup>39</sup> Si tratta del NTP interprovinciali di Pisa (Pisa e Lucca), di Prato (Prato e Pistoia), San Gimignano (San Gimignano e Volterra), cittadino di Firenze e provinciali di Livorno (Livorno e Porto Azzurro), Grosseto (Grosseto e Massa Marittima).

<sup>40</sup> Si tratta del NTP cittadino di Roma (competenza su Roma Rebibbia, Regina Coeli e articolazioni di Fiumicino e Piazzale Clodio, anche se queste ultime due sono tuttora autonome), provinciale di Frosinone (competenza su Frosinone, Cassino e Paliano), cittadino di Civitavecchia.

<sup>41</sup> Si tratta dei NTP Interprovinciale di Benevento (competenza su Benevento e Arienzo), provinciale di Avellino (competenza su Avellino, Ariano Irpino, Sant'Angelo dei Lombardi e Lauro), provinciale di Salerno (competenza su Salerno, Vallo della Lucania, Sala Consilina ed Eboli), provinciale di Santa Maria Capua Vetere (competenza su Santa Maria Capua Vetere, Carinola, Aversa), provinciale di Napoli Secondigliano (Napoli Secondigliano, Napoli Poggioreale, Pozzuoli).

<sup>42</sup> Sono tuttora operanti i NTP provinciali di Foggia (Foggia, Lucera e San Severo), Bari (Bari e Turi) e interprovinciali di Lecce (Lecce e Brindisi) e Matera (Matera e Altamura).

<sup>43</sup> L'unico NTP Comando è attualmente quello di Reggio Calabria.

<sup>44</sup> Si tratta del NTP cittadino di Palermo (Ucciardone e Pagliarelli), provinciale di Trapani (Trapani e Favignana), provinciale di Caltanissetta (Caltanissetta e San Cataldo), provinciale di Enna (Enna e Piazza Armerina), provinciale di Catania (Bicocca, Piazza Lanza e Giarre), provinciale di Siracusa (Siracusa, Augusta e Noto) e provinciale di Agrigento (Agrigento e Sciacca).

<sup>45</sup> Il decreto prevede l'istituzione del NTP provinciale di Cagliari (Cagliari e Iglesias) e provinciale di Sassari (Sassari, Alghero e Tempio Pausania).

anche perché le attività eseguite dal N.T.P. non sono rifiutabili, ovvero in generale non sono programmabili.

Rispetto a quello che potremmo definire “**carico di lavoro standard**”, la determinazione di una aliquota organica che attenda a questo peculiare compito istituzionale è oggettivamente possibile, ricorrendo ad un calcolo matematico che tiene conto del numero di personale impiegato in **servizi di traduzione** diviso 300 giorni (e cioè quelli nei quali si svolgono tali servizi operativi) sommato al numero di unità di personale impiegato nei **piantonamenti** diviso 365 giorni (perché il servizio di piantonamento, come quello di sezione è svolto in H24).

La somma di questi due coefficienti restituisce il bisogno operativo standard dell'anno di riferimento, al quale va aggiunta una maggiorazione del 38% (secondo l'opzione seguita dal nuovo gruppo di lavoro ex P.C.D. 18.04.2019) in ragione dell'aumento dei diritti (talora di pari passo con l'innalzamento dell'anzianità di servizio e anagrafica del personale del Corpo), restituendo il bisogno normalizzato in base ai diritti.

Infine, a questa aliquota vanno aggiunte le unità di personale impiegate in specifici compiti di *backoffice* (pianificazione, programmazione, automezzi, ecc.), dando per scontato che detti operatori possano comunque essere impiegati spesso in servizi operativi, o prima di avviare le attività di ufficio o subito dopo, in modo tale da non pesare sui quadri permanenti.

Il lavoro svolto dagli operatori del servizio traduzioni e piantonamenti è profondamente diverso rispetto a quello espletato dal quadro permanente, nella misura in cui, come si è già accennato, **non consente una programmazione standard** del servizio, tanto che lo stesso viene elaborato non sette giorni prima, secondo quanto previsto dall'ordinamento vigente, ma il giorno prima per quello dopo, con un ritmo di variazioni di servizio esponenziale (maggiore per i N.T.P. più grandi, minore per quelli più piccoli).

Del pari l'anomalia gestionale del NTP è ancor più evidente in ordine al rispetto della normativa in tema di orario di lavoro, considerando che il massimo orario previsto per il quadro permanente è pari a non più di nove ore, mentre per il N.T.P., anche quando si tratta di servizio locale e senza missione (si pensi ad un ricovero urgente, ovvero ad un traduzione per motivi di giustizia locale, con attesa della sentenza) si può ordinariamente arrivare anche a 12/14 ore, spesso senza alcun cambio per la mensa.

Se poi si fa riferimento ad eventuali servizi di missione, il ragionamento testè condotto si aggrava ancor di più; per non parlare delle traduzioni c.d. *a rimpiego*, che possono ulteriormente procrastinare il fine servizio.

In sintesi, anche se si tratta di un servizio non specializzato (cioè non sostanziate una “specializzazione” in senso stretto) è sicuramente **un'attività specialistica**, cioè caratterizzata da procedure, situazioni operative e ricadute stressogene non raffrontabili a quelle del quadro permanente.

Il modello operativo **prevede che il responsabile abbia autonomia tecnico – operativa**, nel senso che la determinazione quali-quantitativa della scorta, l'automezzo da impiegare, l'itinerario da percorrere e numerose altre decisioni, gli competono in via esclusiva, non potendo subire l'ingerenza di nessun'altra figura apicale (sorveglianza generale, comandante, direttore, provveditore...), trattandosi di una valutazione appunto tecnico – operativa e non giuridica.

Rispetto ai servizi *standard* di cui innanzi, sovente durante l'arco della giornata, ad attività pianificate e chiuse, sopraggiungono richieste e servizi operativi provenienti dal reparto che non possono essere affrontate, sia per ovvie ragioni temporali (si pensi ad un ricovero urgente a vista alle ore 20.00), sia per indisponibilità temporanea di personale rispetto ai servizi pianificati (si pensi allo stesso ricovero che venga richiesto alle ore 11.00 quando tutte le scorte sono fuori e non si abbiano unità a disposizione). In questi casi, da sempre e solitamente, **sopperisce nell'immediato il quadro permanente** del reparto, mentre il N.T.P. sopraggiunge al primo turno utile, ovvero anche con i c.d. servizi a rimpiego. Allo stato, a meno di ipotizzare nei nuclei integrazioni di personale e immissioni di ulteriori mezzi, tale risvolto gestionale (percepito come “critico” dai Comandanti dei reparti nonché da una parte del personale

chiamato ad intervenire a supporto dei nuclei) non può che essere affrontato nel modo anzidetto (a prescindere dalla soluzione organizzativa del decisore politico), poiché per i N.T.P. "unità operative" e per i N.T.P. "Comandi" le risorse organiche e strumentali più sopra menzionate sono invariabili.

Dall'analisi dei dati pervenuti dalle sedi periferiche emerge che in alcuni contesti operativi l'aliquota di personale del N.T.P. (servizio o comando), tenendo conto dell'organico complessivo di sede, del numero di detenuti e dei diritti del personale, **non solo è sufficiente ma forse anche sovrabbondante**. La "cartina di tornasole" è rappresentata dalla media annuale di ore di lavoro straordinario espletate dal singolo nucleo, riferito ai ruoli che lo compongono.

Non mancano anche ad altri dati "spia" (si pensi al congedo arretrato, all'età media del personale e alla fruizione dei diritti). Alcuni N.T.P., in condizione di sofferenza, hanno medie molto elevate di impiego operativo (es. C.C. Foggia), a differenza di altri N.T.P. che vivono situazioni di minore difficoltà (es. C.C. Termini Imerese).

Per contro, in altri casi l'aliquota di personale è **palesamente insufficiente** dando l'impressione che il N.T.P. costituisca un "problema" per il reparto. In realtà, in alcuni casi sarebbe forse più appropriato affermare che il N.T.P. in sede non esiste, ove si tenga conto del carico di lavoro standard per traduzioni e piantonamenti, cui deve sopperire il quadro permanente per mancata alimentazione della pianta organica del nucleo interessato (si pensi al caso eclatante della C.C. di Frosinone che, a fronte di una media di oltre 600 detenuti presenti, avrebbe bisogno di un N.T.P. con dotazione strutturale di circa 54 unità contro le 16 attualmente in pianta organica!).

### **C) Determinazione della pianta organica, fruizione dei diritti e possibili soluzioni**

Il team di esperti ha quindi sviluppato l'ipotesi della definizione (o meglio della "definibilità") delle dotazioni organiche dei nuclei.

Nella determinazione della pianta organica l'applicazione della formula sopra descritta ha tenuto conto di una percentuale di fruizione dei diritti pari al 40%, calzante per alcune regioni del centro - sud, ove il personale è tendenzialmente più anziano, ma sovrastimato per quelle del nord, ove il personale è più giovane, per cui si potrebbe ipotizzare di ridurre il tasso al 36%.

Ad ogni modo, dall'analisi del dato riveniente dalla determinazione delle piante organiche emerge che la formula utilizzata restituisce spesso dati corretti rispetto all'organico esistente, ovvero a quello presunto.

Per l'effetto, quando la previsione organica ipotizzata appare generosa, è probabile che la stessa possa essere ridotta, mentre quando la previsione appare in debito di personale è verosimile che il N.T.P. sia in sofferenza. L'ipotesi che si propone è la seguente:

1. **crystalizzare le dotazioni organiche dei N.T.P. attualmente previste**, salvo non voler arricchire o ridurre le dotazioni in questione sulla base delle risultanze dell'analisi prospettata nel documento in excel unito in **allegato 7**;
2. per i N.T.P. "**unità locali**" di **modeste dimensioni** (al di sotto delle 15 unità), l'idea che si propone è quella di eliminare la figura del "Coordinatore" del nucleo, riconducendo la responsabilità del servizio al Comandante del Reparto, così da unificare il servizio stesso e ottimizzare le risorse (in questo modo, in caso di ridotta attività del nucleo, il personale collaborerebbe di *default* con il reparto, al pari di quanto già avviene per il personale del quadro permanente a supporto del N.T.P.);
3. per i N.T.P. "**unità locali**" di **medie dimensioni** (es. C.C. Trani) e per **quelli di grandi** (es. C.C. Bologna) o **grandissime dimensioni** (es. C.C. Torino), si potrebbe applicare l'ipotesi di cui

al punto 2), rimettendo la scelta dell'assorbimento o meno dell'aliquota in capo al P.R.A.P. di riferimento, in relazione ad indici di *performance* operativa e di collaborazione con il quadro permanente; peraltro, ciò deve tener conto di variabili logistiche, detentive ed esterne (rapporti con le autorità giudiziarie e di altro genere), tali da non consentire soluzioni generali ed astratte;

4. per i N.T.P. **“Comando” di più vecchia istituzione**, la valutazione della *performance* appare più complessa. Infatti, molte di queste realtà sono operative da oltre venti anni (si pensi a quelle siciliane e campane), per cui gli assetti organizzativi sono oramai cristallizzati e ben rodati. Peraltro, per alcuni di questi servizi (es. Napoli) la frammentazione del “Comando” in “unità operative” è resa complicata dalla insostenibilità infrastrutturale di alcuni plessi (es. Poggioreale) che non avrebbero gli spazi necessari a contenere autoparco ed uffici del N.T.P. originato, per così dire, dallo “spacchettamento”. Quanto, invece, ai N.T.P. **“Comando” di più recente istituzione** (es. penitenziari milanesi, C.C. Bari, C.C. Livorno), la mancata sedimentazione delle prassi operative ed amministrative consentirebbe una valutazione di “rientro” sotto forma di “unità operative”, rimessa anche in questo caso alla valutazione dei P.R.A.P., come proposto al punto 3), non potendosi escludere *best practices* a livello di dette articolazioni nonostante la loro recente genesi.

Infine, non escludendosi situazioni paradossali di unità di personale di alcuni nuclei inutilizzate nel supporto ai quadri permanenti dei reparti a causa di atti di indirizzo emanati da singoli P.R.A.P. (direttamente dal Provveditore o dal Direttore dell'U.S.T.), un buon viatico potrebbe essere costituito da una direttiva dipartimentale centrale che, bypassando le articolazioni distrettuali in relazione al doveroso contributo, unifichi le prassi su tutto il territorio nazionale. Scopo della direttiva sarebbe quello di sancire inderogabilmente il principio di un impiego (anche programmato) del personale dei N.T.P., quando possibile e a prescindere dal modello organizzativo, per fornire sostegno ai quadri permanenti di riferimento (**principio della “osmosi funzionale” inversa**).

#### **D) Analisi dei dati quali-quantitativi del servizio traduzioni e piantonamenti**

Su iniziativa del *team* di esperti nei servizi de quibus, con varie note indirizzate dall'Ufficio del Capo del Dap ai Provveditorati Regionali sono stati richiesti numerosi dati quali-quantitativi sul personale impiegato nei N.T.P., nonché sulle traduzioni e sui piantonamenti eseguiti.

La conseguente analisi è stata sviluppata per singolo N.T.P., aggregata per Provveditorato ed infine confluita in un dato sintetico nazionale, così da ottenere proiezioni su base locale, regionale/interregionale e nazionale delle dotazioni organiche standard degli N.T.P.

I parametri utilizzati per la ricognizione e la ricomposizione dei dati sono stati i seguenti:

- **forza presente** [distinta per ruolo, per anzianità superiore ai 25 anni, per congedo arretrato (2017), per aventi diritto ai permessi ex l. n. 104/1992, per aventi diritto alle cure termali, ai permessi studio, al congedo straordinario ex d.lgs. n. 151/2000, ai permessi sindacali superiori a tre giorni al mese (equiparando tale personale a quelli ex l. n. 104), nonché agli aventi diritto all'esenzione notturna];
- **numero di personale impiegato in traduzioni e piantonamenti** (distinti tra N.T.P. e quadro permanente nonché computando i rinforzi organici da altro N.T.P. ed il c.d. “mutuo soccorso” o “osmosi funzionale inversa” dal N.T.P. al quadro permanente);
- **entità del lavoro straordinario impiegato in servizi tipici del NTP** (traduzioni e piantonamenti, distinti tra personale N.T.P. e quadro permanente).

Il precipitato di questa analisi, contenuto in tanti fogli excel quanti sono i Provveditorati ed in un foglio sintetico che riassume i dati più importanti a livello nazionale, restituisce all'Amministrazione tre dati organici significativi:

<b>1. Organico operante presente</b>	personale attualmente in attività presso i N.T.P.	→ 3.640 unità
<b>2. Organico da algoritmo N.T.P</b>	personale che dovrebbe essere conferito ai N.T.P. per l'ordinario funzionamento degli stessi, con l'aggiunta di un'aliquota di <i>back-office</i> o di servizi aggregati, nonché della percentuale relativa ai c.d. diritti, computata al 38%, ritenendosi tale percentuale media quella attualmente più equa per garantire le posizioni giuridiche soggettive del personale di Polizia penitenziaria	→ 4.543 unità
<b>3. Organico normalizzato</b>	aliquota organica calcolata secondo i criteri di cui al punto 2, depurata del personale proveniente dal quadro permanente, ovvero destinato dal N.T.P. ai servizi di istituto, con l'aggiunta di una aliquota minima in servizio di <i>back-office</i> , oltre al citato 38%	→ 4.221 unità

Alcune situazioni particolari sono state oggetto di analisi dedicata, si pensi al N.T.P. di Napoli "Secondigliano" che ha avuto un conteggio *ad hoc*, gestendo anche servizi solitamente affidati ai P.R.A.P./U.S.T. (camere di sicurezza, aeroporto, reparti ospedalieri...); altri N.T.P. particolarmente importanti hanno avuto un ricarico di *back-office* significativo, in relazione al tipo di utenza gestita, di territorio servito e di complessità organizzativa (es. Palermo, Torino, Roma, Milano, Bari...) a prescindere dal tipo di soluzione organizzativa adottata dall'Amministrazione (unità locale / nucleo comando).

Il foglio *excel* nazionale riporta gli organici di cui ai punti 2 e 3 a livello regionale, nella convinzione che debba essere il Provveditorato di riferimento a calibrare sul territorio il bisogno del singolo N.T.P., conoscendolo in modo diretto e quotidiano.

Ad ogni modo, l'analisi dei singoli N.T.P., confermando l'evidenza già enunciata (vedasi *ante*) ha fatto emergere situazioni di importante debito organico (es. C.C. Frosinone) al cospetto di situazioni decisamente più rosee (es. C.C. Torino). Esemplificativamente, il primo N.T.P. annovera una aliquota palesemente insufficiente (appena 16 unità che rappresentano poco più del 7% dell'organico di istituto) a fronte di prelievi continui dal quadro permanente (con restituzione parziale in occasione di riduzioni di lavoro per N.T.P.) ed un massiccio ricorso al lavoro straordinario, mentre il secondo evidenzia una importante dotazione organica, un ridotto impiego comparativo di lavoro straordinario, un pressoché nullo contributo dal quadro permanente (senza alcuna "osmosi funzionale inversa") e addirittura oltre 30 esenzioni notturne, nonostante il beneficio sia accordabile solo in favore del personale che espleta servizio di sezione o di sorveglianza armata (situazione riscontrabile dai dati in **allegato n.7**), ovvero beneficiario di l. n. 104/1992, nel caso di specifica richiesta in tal senso.

## 8.2. L'applicazione del modello di calcolo ponderato attraverso tre tipi di test

Il primo sottogruppo, attraverso le attività di una parte dei suoi componenti, ha applicato il modello di calcolo ponderato a tutti gli istituti penitenziari, declinandolo attraverso tre possibili sviluppi (con denominazioni convenzionali):

- a) **ideal test** che prevede, in un'ottica "pansecuritaria", la massima espansione possibile dei posti di servizio e l'articolazione sistematica dei servizi in H24 sull'organizzazione base dei quattro quadranti di sei ore l'uno (a straordinario zero); si tratta di uno schema orientativo che conduce a "maxi-piante organiche", ovviamente non rinvenibili nella prassi organizzativa e funzionale dei nostri reparti del Corpo, ma che si rivela molto utile nel raffronto fra istituti omologabili, consentendo di comparare i risultati numerici del test con le dotazioni organiche dei P.C.D. 29.11.2017 e di mettere a nudo, attraverso il raffronto, eventuali disallineamenti (sulla sperimentazione del test e sulla validità dei risultati a cui ha condotto nel lavoro di gruppo, vedasi *infra*);
- b) **medium test** che, distanziandosi dallo schema ottimale, tiene conto della previsione organica su quattro quadranti, per i posti di servizio che lo richiedano, senza ricorrere ancora allo strumento organizzativo delle prestazioni di lavoro straordinario (organizzazione su 3 quadranti in H24). In particolare, interviene sui coefficienti del personale addetto alla vigilanza, riducendo le aliquote di unità previste nei turni notturni, con l'accorpamento di almeno due posti di servizio contigui, nonché prevedendo modalità di vigilanza attenuata o ridotta per quei settori e/o sezioni aperte (denominate "di seconda fascia", nello studio-proposta del secondo sottogruppo di lavoro). I coefficienti maggiorativi afferenti ai circuiti detentivi sono stati lievemente ridotti, ad eccezione dei circuiti di alta sicurezza, art. 32 reg. esec., per collaboratori e A.T.S.M.. Ulteriori riduzioni sui coefficienti maggiorativi sono state applicate per quei servizi ove rilevi il ricorso ad ausili tecnologici come video-sorveglianza e automazione cancelli (vigilanza ambulatori medici, sala magistrati, reparti lavorazioni, ingressi reparti detentivi e smistamenti). La stessa logica è stata seguita per quei servizi ove è possibile una diversa modalità organizzativa senza effetti critici sul regolare funzionamento e sull'efficienza degli stessi (cucine detenuti, sala regia, magazzino detenuti, vigilanza lavoranti squadra m.o.f.). Altre contrazioni riguardano il calcolo delle unità previste per il servizio di vigilanza armata, in relazione a meccanismi compensativi scaturenti dal livello quantitativo e qualitativo delle dotazioni tecnologiche (vedasi *infra*, specifica esemplificazione);
- c) **stress test** che, rispetto allo schema del *medium test*, prevede un'organizzazione del lavoro nei servizi in H24 con passaggio dal modello su quattro quadranti a quello su tre quadranti con ricorso allo straordinario. In realtà, il terzo modello di calcolo ponderato può essere declinato in modo duplice: un primo schema (a carattere più che altro orientativo, come il primo modello di simulazione), prevede l'articolazione sistematica di tutti i posti di servizio in H24 su tre quadranti; un secondo schema, prevede invece l'articolazione di parte dei posti di servizio in H24 su quattro quadranti e di parte dei posti di servizio in H24 su tre quadranti. L'esperienza insegna che tale "modello misto" è molto diffuso nella prassi lavorativa della maggioranza dei nostri istituti.

Un semplice esempio, riferito al servizio di vigilanza armata, chiarisce la metodologia seguita nelle tre simulazioni progressive in cui rileva un rapporto inversamente proporzionale fra numero di posti/turni di servizio (e conseguente consistenza numerica della dotazione organica di reparto) e livello quantitativo/qualitativo delle dotazioni tecnologiche di sicurezza, di cui l'istituto di riferimento risulti dotato (in misura maggiore o minore) o non dotato:

<b>Criterio A (ideal test)</b>	<b>Criterio B (medium test)</b>	<b>Criterio C (stress test)</b>
Calcolo della forza operativa in H24	Calcolo della forza operativa in H24	Calcolo della forza operativa in H24
4 sentinelle (doppia muta)	1 autopattuglia con 2 unità (su 4 quadranti), 2 unità per presidio di n. 2 sentinelle nel turno 09.00/15.00 (per vigilanza detenuti in permanenza all'aperto)	1 autopattuglia con 2 unità (su 3 quadranti), 2 unità per presidio di n. 2 sentinelle nel turno 09.00/15.00 (per vigilanza detenuti in permanenza all'aperto)
Dotazione organica	Dotazione organica	Dotazione organica
$4 \times 8 = 32 + 38\% = 47$ unità	$2 \times 4 = 8$ (autop.) + 2 sentinelle = $10 + 38\% = 14$ unità	$2 \times 3 = 6$ (autop.) + 2 sentinelle = $8 + 38\% = 11$ unità (12 ore di straordinario al giorno)
<b>Fattore variabile:</b> assunzione di un modello "pansecuritario" (che prescinde dal livello di dotazione tecnologica anti-evasione e antiintrusione (ritenendo indispensabile l'aggiunta del fattore umano a quello tecnologico <b>nella massima possibile espansione</b> ).	<b>Fattore variabile:</b> assunzione di un modello "securitario" che proporziona il ricorso al fattore umano al livello di dotazione tecnologica anti-evasione e antiintrusione (nel caso di specie, rileva <b>un livello medio</b> )	<b>Fattore variabile:</b> assunzione di un modello "securitario" che proporziona il ricorso al fattore umano al livello di dotazione tecnologica anti-evasione e antiintrusione (nel caso di specie, rileva <b>un livello medio-alto</b> ). Ovviamente, nel caso di dotazione tecnologica di sicurezza eccellente dal punto di vista quanti-qualitativo si potrebbe valutare l'impiego del solo servizio di autopattugliamento (tanto più in istituti ove siano presenti detenuti a basso indice di pericolosità).

Si allegano matrici di calcolo –per *ideal test*, *medium test* e *stress test*- con indicazione dei vari coefficienti relativi a fattori variabili (**allegato n.8**).

Si compiegano schede di documentazione di 4 simulazioni con riferimento ad un istituto penitenziario scelto a campione, che attestano, in ordine alle dotazioni organiche, i risultati dei citati test, evidenziandosi che, riguardo all'ultimo, sono stati sviluppati i modelli dell'organizzazione del lavoro sia "mista", sia con ricorso sistematico ai "tre quadranti" nei servizi operativi in H24 (**allegato n.9**).

Le applicazioni del modello di calcolo ponderato a **tutti gli istituti** sono in via di elaborazione dovendosi verificare, accuratamente, il numero delle sezioni in quanto l'Applicativo ASD n. 15 indica un numero complessivo di articolazioni detentive inframurarie per circuiti differenziati. Ad esempio, l'indicazione "sez. ordinario protetti sex offender" e "sez. ordinario protetti c.d. promiscuo" può indurre a calcolare n. 2 sezioni, trattandosi, in realtà, di una sola sezione presidiata con un posto di servizio. I dati provenienti dagli istituti, a seguito della ricognizione specificamente effettuata dal gruppo di lavoro, a volte confermano il dato fuorviante dell'Applicativo n. 15. La discrepanza, in ordine all'effettivo numero di sezioni presidiate da un operatore, può falsare, anche di molto, il calcolo della dotazione organica nei test, comportando un sovrannumero di posti di servizio e di unità in dotazione organica.



### 8.3. L'applicazione del modello di calcolo ponderato per la rilevazione di possibili disallineamenti nelle dotazioni organiche *intra moenia* scaturiti dai P.C.D. 29.11.2017 in conseguenza del D.M. 23.03.2017

Da ultimo, lo strumento operativo di calcolo realizzato dal primo sottogruppo è stato testato per verificare eventuali disallineamenti nelle dotazioni organiche *intra moenia* scaturiti dai P.C.D. 29.11.2017 in conseguenza del D.M. 23.03.2017, traendo spunto da "elementi spia" già desumibili dall'equazione per singole strutture "Organico previsto di Polizia Penitenziaria/Popolazione ristretta" e da altri fattori di comparabilità inseriti nel "database focus istituti penitenziari".

Dall'applicazione del modello di calcolo (*ideal test*) ai servizi dei reparti del Corpo delle già citate case circondariali di Viterbo e di Parma <sup>46</sup>emerge quanto segue (**allegato n.10**);

- per la C.C. di Viterbo (applicando un coefficiente maggiorativo del 40%) risultano:  
>> n. 283 + 28 (proiezione NTP) = **311 unità**
- per la C.C. di Parma (applicando un coefficiente maggiorativo del 37%) risultano:  
>> n. 294 agenti/assistenti + 29 (proiezione NTP) = **323 unità.**

Nella dinamica delle variabili differenziate, si registra, ad esito del test, una proiezione di pianta organica che prevede, per il ruolo agenti/assistenti, un **più 3,72%** a favore dell'istituto emiliano nella dotazione ideale.

Ora, se si considera un divario del 20% fra le due dotazioni del citato ruolo previste dai P.C.D. del 29.11.2017 (266 per Viterbo e 317 per Parma), **viene confermata l'esistenza di una "forbice" troppo ampia nelle previsioni organiche**, non giustificata da chiari fattori variabili, indice di un palese disallineamento e della conseguente esigenza di una perequazione a livello interdistrettuale. Si attualizza quanto già evidenziato, nel caso di specie, dall'elemento "spia" dell'equazione "*Organico previsto di Polizia Penitenziaria/Popolazione ristretta*", che vede, allo stato, i seguenti dati: 0,58 a 1 (Viterbo) contro 0,75 a 1 (Parma).

E' possibile, nella ipotesi di approvazione del modello di calcolo ponderato, un'applicazione sistemica dello strumento che – attraverso gli indici di omologabilità dei vari istituti, desumibili anche dai molteplici elementi cognitivi e valutativo del "database focus" - possa consentire una "mappatura" dei disallineamenti (a livello *intra/extra* distrettuale), anche ai fini della formulazione di mirate proposte di adeguamenti in sede di eventuale nuova decretazione ministeriale o di rideterminazione dei P.C.D. sulla ripartizione delle consistenze organiche per ruolo nell'ambito dei Provveditorati regionali.

Una considerazione conclusiva di carattere macro-analitico. La sperimentazione massiva del modello di calcolo ponderato, ovviamente, può avere un senso pratico nella misura in cui l'esito del presente lavoro incontri la condivisione di massima del committente e degli altri attori istituzionali interessati al tema della rivisitazione delle piante organiche degli istituti penitenziari. Ora, pur in mancanza dei risultati macro-analitici della prefata sperimentazione, si ritiene probabile che il modello (nella sua descritta flessibilità):

- nello schema "*ideal test*", possa condurre ad una dotazione organica *intra moenia* di poco superiore a quella del decreto del 2013 (41.335 unità);

<sup>46</sup> Come detto trattasi di strutture omologabili. Più in particolare, approfondendo l'analisi, il coefficiente maggiorativo del "peso" territoriale delle assenze del personale (40% per Viterbo e 37% per Parma) è compensato dalla variabile dei circuiti detentivi, posto che, nell'istituto parmense, sono presenti due sezioni di alta sicurezza e una sezione zeta (con spread crescente a favore del medesimo).

- nello schema “*medium test*”, possa condurre ad una dotazione organica *intra moenia* di poco superiore a quella del decreto del 2017 (37.181 unità);
- nello schema “*stress test*”, secondo la versione che prevede un “sistema misto” in ordine all’organizzazione del lavoro dei servizi in H24 (parte su quattro e parte su tre quadranti), possa condurre ad una dotazione organica *intra moenia* tendenzialmente non lontana dalla consistenza numerica del personale del Corpo, prevista nel prosieguo del 2019 (33.518 unità).

***Secondo sottogruppo - Area tematica relativa alla individuazione di strumenti organizzativi finalizzati ad una migliore gestione degli eventi critici in ambito penitenziario***

In merito alla sopra indicata area tematica, in via preliminare, si evidenzia che oggettivamente il numero degli eventi critici e delle aggressioni nei confronti del personale di Polizia Penitenziaria e di tutti gli operatori penitenziari in generale, nel corso degli ultimi anni è aumentato (in particolare negli ultimi tre) con un trend in crescita.

Si ritiene che le cause non siano direttamente ed esclusivamente correlate alla c.d. modalità di gestione “a custodia aperta” nel senso declinato dalla tuttora vigente circolare Dap 23 ottobre 2015 n. 3663/6113, ma le medesime dipendono da più variabili. Questo assunto trova conferma dall’analisi dei dati statistici relativi alla Lombardia e alla Calabria, ove si riscontra rispettivamente il massimo e minimo grado di apertura dei detenuti con il medesimo livello di aggressioni<sup>47</sup>.

Le più significative cause individuate dal gruppo di lavoro appaiono le seguenti:

- 1) **aumento esponenziale dei soggetti portatori di disagio psichico** che va da un livello minimo (insonnia, insofferenza, solitudine, disagi vari, ecc.) a forme più acute di natura psichiatrica, a cui vanno aggiunti i soggetti in attesa dell’esecuzione della misura di sicurezza in Rems per mancanza di posti letto, impropriamente detenuti-internati al termine dell’espiazione della pena detentiva (dati ricavabili dall’applicativo 12 e 29 del sistema AFIS attualmente in fase di implementazione);
- 2) **aumento dei detenuti di nazionalità straniera appartenenti a differenti e molteplici etnie**, la cui diversità di cultura e la mancanza di un adeguato sistema di comunicazione e di relazioni interpersonali porta all’instaurarsi di situazioni di conflittualità con il personale di Polizia Penitenziaria, operatori penitenziari vari e tra gli stessi detenuti. Allo stato la gestione delle diverse etnie avviene per la maggior parte destinando apposite sezioni detentive a gruppi di detenuti tendenzialmente della stessa nazionalità;
- 3) aggressioni strumentalmente finalizzate **all’ottenimento di benefici** o poste in essere per **frustrazione** connessa alla mancanza di riscontri in tempi brevi in ordine ad esigenze prospettate<sup>48</sup>;

<sup>47</sup> Sul punto vedasi la nota 6 agosto 2018, GDAP n. 253925, pag. 30

<sup>48</sup> A monte di alcune criticità (es. aggressioni, ma anche gesti autolesivi), rilevano situazioni di “*corto circuito comunicazionale*” ben analizzate nella letteratura sulle manifestazioni di protesta individuale nel contesto intramurario; situazioni critiche nelle quali “*più che il desiderio di morire, il soggetto rivela il desiderio di vivere: trasmettere alla società esterna, al mondo giudiziario, politico e legislativo dei messaggi su problemi singoli o, anche collettivi che possono riguardare la situazione processuale, il miglioramento della vita quotidiana del carcere, l’ammissione al lavoro, la mera presa in carico da parte degli operatori penitenziari*” (MAFFEI, *Rass. Pen. Crim.*, 2003, n. 3).

- 4) **difficoltà di gestione dei detenuti nelle sezioni c.d. a regime aperto non adeguatamente controllate dalla Polizia Penitenziaria**, con la cospicua presenza di ristretti non occupati in altre attività, con il rischio e pericolo di aggressioni nei confronti del personale e altre criticità (risse, spaccio, furti, ecc.).

Individuate le più significative cause determinanti gli eventi critici e le aggressioni, si ritiene di proporre le seguenti soluzioni:

- 1) in ogni istituto **deve essere garantita la presenza di un adeguato servizio psichiatrico e psicologico**. Dovrà essere previsto per gli istituti di I<sup>^</sup> livello una copertura psichiatrica h24 anche sotto forma di pronto intervento in via d'urgenza con procedura a chiamata, secondo protocolli sottoscritti tra P.R.A.P. e A.S.L.. Si reputa necessario, inoltre, individuare ed istituire presso ogni provveditorato (laddove non esistente), una o più *sezioni a trattamento integrato (S.T.I.)* adeguatamente strutturate e attrezzate sotto il profilo trattamentale-sanitario, ritenendo che la procedura adottata ai sensi dell'art.112 DPR n.230/2000 non appare assolutamente adeguata alla soluzione della problematica, in ragione del carattere provvisorio dell'assegnazione e della sua finalità. Le *STI* dovranno consentire la presa in carico multiprofessionale di quei soggetti che, nel corso della loro detenzione, hanno manifestato disturbi comportamentali e relazionali di una certa rilevanza, in grado di destabilizzare l'ordine e la sicurezza interna ovvero la stabilità del clima sociale interno alle sezioni detentive. Tanto si rende necessario per evitare che soggetti con problematiche psichiatriche possano minare o anche solo pregiudicare i percorsi virtuosi in atto nei nostri istituti. Altrettanto importante è l'implementazione significativa dei posti letto disponibili su base regionale presso le Rems per l'esecuzione della relativa misura di sicurezza, anche per assicurare un'adeguata assistenza sanitaria per l'attuazione dei programmi riabilitativo-terapeutici, che non è assolutamente possibile garantire in ambito penitenziario;
- 2) **migliorare i processi comunicativi e le relazioni interpersonali con e tra i ristretti** attraverso interventi strutturati dei mediatori culturali, dei volontari, del personale del trattamento e in generale di tutti gli operatori penitenziari. È fondamentale al riguardo investire sulla formazione specifica di tutte le figure professionali coinvolte e incentivare la partecipazione delle rappresentanze dei detenuti, soprattutto per rendere edotta la restante popolazione sull'organizzazione della vita detentiva, sui progetti e sulle attività trattamentali offerte. Tali interventi vanno posti in essere sin dall'ingresso in istituto con carattere di continuità anche nelle fasce pomeridiane, per rafforzare il senso di responsabilità e la condivisione degli obiettivi;
- 3) **incentivare il ruolo dell'Ispettore, Sovrintendente o comunque del Responsabile della sezione (o reparto detentivo)**, al fine di trovare i migliori processi comunicativi e per dare risposte alle esigenze della popolazione detenuta, anche attraverso l'istituzione di gruppi di ascolto composti dagli operatori istituzionali (es. sportello di ascolto aperto in determinate fasce orarie della settimana costituito da personale di Polizia Penitenziaria, funzionario giuridico pedagogico, ecc. in grado di riscontrare le richieste a seconda della materia di competenza);
- 4) in merito alla difficoltà di gestire le sezioni a stanze aperte non adeguatamente controllate dalla Polizia Penitenziaria, data la cospicua presenza di detenuti non occupati in altre attività, con il rischio e pericolo di aggressioni nei confronti del personale e altre criticità (risse, spaccio, furti, ecc.), addivenire, a parere del gruppo di lavoro, **ad una organica disciplina secondo le indicazioni che seguono** (frutto di un approfondito esame fra i componenti del *team*, spesso

nel confronto diretto con il Capo del Dap, presente ai lavori nella Scuola di formazione di Casal del Marmo).

Preliminarmente viene evidenziato che l'apertura delle camere detentive è stata determinata, a **seguito della sentenza "Torreggiani"**<sup>49</sup>, dalla necessità di evitare l'accoglimento dei ricorsi e le sanzioni per violazione dei diritti umani (art. 3 CEDU). La conseguente emanazione di nuove direttive da parte del Dap, nonostante le molteplici perplessità inizialmente rappresentate dalle Direzioni degli istituti penitenziari, ha determinato l'esecuzione diversificata sull'intero territorio nazionale delle predette disposizioni e del modello di gestione custodiale c.d. *a sorveglianza dinamica*. Modello sicuramente efficiente e collaudato in altri contesti territoriali europei nettamente differenti da quello italiano, sia per le condizioni strutturali degli istituti, sia per la tipologia della popolazione detenuta presente. Se in una prima fase, nonostante l'eterogeneità dell'applicazione delle disposizioni, non si sono riscontrate particolari difficoltà gestionali, in quanto è stata effettuata un'accurata selezione dei soggetti beneficiari con relativo monitoraggio (tramite le riunioni periodiche del GOT/équipe e la sottoscrizione del patto trattamentale), successivamente le richieste d'implementazione delle fasce di apertura della popolazione detenuta e le ulteriori circolari dipartimentali succedutesi nel tempo, hanno creato di fatto una sorta di concessione generalizzata del beneficio con estensione del nuovo modello c.d. a regime aperto, sia alle case di reclusione, sia alle case circondariali, nonché in diversi casi ai detenuti appartenenti al circuito Alta Sicurezza.

In particolare oggi la maggior parte della popolazione detenuta ritiene e rivendica il diritto a permanere in modalità custodiale aperta, **senza alcuna percezione e consapevolezza del valore della progressione dei percorsi trattamentali e dei processi di responsabilizzazione**. In questo contesto il personale di Polizia Penitenziaria si trova ad operare con grande difficoltà, non riuscendo più a garantire un'accurata osservazione e vigilanza delle sezioni detentive aperte, ove accade di tutto: dal traffico di sostanze stupefacenti, al possesso di cellulari con i relativi traffici e business, dai furti alle sopraffazioni, ecc.

Tale quadro è stato certamente favorito dall'eccessiva proliferazione normativa dovuta alle diverse circolari dipartimentali emanate dal 2011 al 2015, che sono apparse a volte contraddittorie, non chiare, di difficile attuazione e poco condivise con la periferia, rimanendo pertanto inapplicate o applicate in maniera parziale e non omogenea sull'intero territorio nazionale (vedasi ad esempio la Circolare n. 3663/6113 del 23/10/15).

Alla luce delle succitate argomentazioni il secondo sottogruppo di lavoro ritiene opportuno **proporre un assetto organizzativo unico** per gli istituti penitenziari da adottare a livello nazionale, basato su tre modelli di gestione custodiale che trova il suo fondamento normativo nel combinato disposto dall'articolo 115 dPR n.230/2000, in deroga all'articolo 34 comma 3 del dPR n.82/99. Siffatta organizzazione coniuga le prerogative del trattamento e della sicurezza insiti nel nostro ordinamento penitenziario, quali valori tra loro non contrapposti ma interdipendenti e il cui equilibrio garantisce i principi del dettato costituzionale.

Il nuovo assetto organizzativo con la corrispondente vigilanza e osservazione dei detenuti, dovrà tener conto necessariamente della distinzione tra casa circondariale, casa di reclusione e dei diversi circuiti detentivi ivi istituiti (alta e media sicurezza).

---

49 - La Corte Europea dei Diritti Umani, con la sentenza Torreggiani (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10) – adottata l'8 gennaio 2013 con decisione presa all'unanimità – ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU).

A tal fine si propone l'organizzazione del circuito detentivo ordinario media sicurezza secondo il seguente modello:

- detenzione ordinaria in 1^ fascia;
- detenzione ordinaria in 2^ fascia;
- detenzione in sezioni ex art.32 comma 1 - DPR n.230/2000.

### DETTENZIONE ORDINARIA IN 1^ FASCIA

Si tratta del modello tipico di generale applicazione nelle case circondariali in cui vengono assegnati i detenuti nuovi giunti dalla libertà o da altri istituti, che necessitano di un periodo di osservazione non superiore a tre mesi, finalizzato all'accoglienza e alla conoscenza del detenuto, prima dell'eventuale ammissione o riammissione alla detenzione ordinaria in 2^ fascia. L'organo competente ad effettuare le relative valutazioni è individuato nell'équipe presieduta dal direttore dell'istituto, che terrà conto della correttezza del comportamento serbato nei confronti di tutto il personale e degli altri ristretti, del rispetto delle regole che disciplinano la vita penitenziaria e del grado attuale e/o potenziale di pericolosità. Resta inteso che rientra nelle competenze dell'équipe prorogare, fino alla successiva valutazione, la permanenza del soggetto nel modello detentivo ordinario di 1^ fascia.

In tale modello detentivo il limite temporale di permanenza fuori dalle camere di pernottamento è di 8 ore e la vita intramuraria è caratterizzata dall'apertura delle stanze esclusivamente per assicurare lo svolgimento delle seguenti attività:

- A. fruizione della socialità in appositi locali comuni o in caso di mancanza delle sale socialità per carenze strutturali dell'istituto, potrà essere autorizzata la fruizione della stessa all'interno delle stanze di pernottamento (socialità intra camera);
- B. permanenza all'aria aperta;
- C. partecipazione a programmi trattamentali e risocializzanti, che si effettuano in locali distinti da quelli di pernottamento.

In tale modello non è prevista la libertà di movimento dei detenuti all'interno della sezione e pertanto le camere di pernottamento rimarranno chiuse.

All'esito positivo della valutazione, da parte dell'équipe, il detenuto viene assegnato con provvedimento del Direttore nella sezione con modello detentivo ordinario di 2^ fascia.

Si allega modello esemplificativo (allegato n.11), pertanto, suscettibile di eventuali integrazioni da parte delle singole Direzioni.

### DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE

Il servizio del personale di Polizia Penitenziaria nell'ambito del modello detentivo ordinario di 1^ fascia dovrà essere espletato all'interno della sezione c.d. "servizio in presenza", così come disciplinato dall'art. 42 del DPR n.82/1999, anche al fine di fornire ogni elemento utile per le successive valutazioni dell'équipe.

In particolare deve essere individuata e valorizzata la figura del responsabile della sezione/reparto detentivo al fine di instaurare efficaci prassi comunicative che consentano di prevenire eventuali possibili criticità. Dovrà essere, inoltre, garantita la presenza qualificata degli operatori penitenziari in grado di

attivare idonei processi di conoscenza, ascolto e comunicazione, avvalendosi anche di gruppi interprofessionali secondo le disposizioni impartite dalle singole Direzioni.

## **DETTENZIONE ORDINARIA IN 2^ FASCIA**

Questo è il modello generale di applicazione nelle case di reclusione, nelle sezioni di reclusione istituite all'interno delle case circondariali, nelle sezioni o reparti delle case di reclusione destinate alla custodia attenuata e nelle case circondariali in cui è applicato tale modello, in cui vengono assegnati i detenuti all'esito dell'osservazione e delle valutazioni espletate dall'équipe.

È caratterizzato dal rafforzamento dei processi di responsabilizzazione dei detenuti, attraverso l'incremento delle attività trattamentali, con una permanenza fuori dalle camere di pernottamento per almeno 8 ore. Tale modello si contraddistingue per la libertà di movimento dei ristretti nella sezione, nel reparto e negli ulteriori spazi appositamente individuati per l'effettuazione delle attività rieducative. Il consolidamento del percorso di responsabilizzazione e dei presupposti che hanno determinato la positiva valutazione per l'inserimento del soggetto nel modello detentivo ordinario di 2^ fascia, sarà tenuto in debita considerazione in caso di istruttoria di eventuali istanze dallo stesso prodotte (colloqui visivi e telefonici, trasferimento a domanda per avvicinamento al nucleo familiare ovvero per motivi di studio e lavoro, agevole ammissione a percorsi formativi e/o lavorativi, ecc.).

In caso di violazioni delle prescrizioni l'équipe valuterà il comportamento del detenuto per l'eventuale adozione del provvedimento di revoca, che sarà redatto a cura del Direttore e di cui si allega modello esemplificativo (**allegato n.12**), con la conseguente assegnazione ad altro modello detentivo (ordinario in 1^ fascia ovvero negli spazi ex art. 32 comma 1 dPR n.230/2000, ecc.).

In caso d'urgenza, per episodi particolarmente significativi, il Direttore o in assenza il Comandante del reparto dovrà sospendere provvisoriamente la permanenza del detenuto nel predetto modello (ordinario 2^ fascia), con conseguente assegnazione ad altro reparto detentivo (ordinario in 1^ fascia ovvero nello spazio ex art. 32 comma 1 dPR n. 230/2000, ecc), in attesa delle determinazioni dell'équipe, ferma restando l'eventuale iniziativa – nei casi più gravi – del provvedimento di trasferimento per motivi di sicurezza, adottati dal Provveditore o dal Dipartimento.

In tale modello è prevista la libertà di movimento dei detenuti all'interno della sezione e pertanto le camere di pernottamento rimarranno aperte.

Resta inteso che gli istituti a custodia attenuata già istituiti o che si intende realizzare ai sensi dell'art. 115 dPR n.230/2000, in ossequio alla circolare GDAP n.36997 del 29-01-2013 integrata dalla successiva n.3649/6099 del 22 luglio 2013, manterranno invariati i preesistenti assetti organizzativi e regolamentari, nonché le modalità di espletamento dei servizi di Polizia Penitenziaria.

## **DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE**

Il personale di Polizia Penitenziaria nell'ambito del modello detentivo ordinario di 2^ fascia, deve espletare il proprio servizio al di fuori della sezione in apposite postazioni (box agenti o corpo di guardia), al fine di vigilare in sicurezza sullo svolgimento delle attività interne, avvalendosi in particolare dell'ausilio di sistemi di video-sorveglianza e di automazione dei cancelli. Qualora le caratteristiche dell'istituto non consentano tali possibilità, le Direzioni dovranno attivarsi per richiedere ed eseguire gli opportuni adeguamenti strutturali.



Laddove sia possibile creare ovvero siano già istituite apposite sale operative di reparto, in grado di assicurare il controllo remoto delle sezioni, la vigilanza delle stesse e degli spazi destinati alle varie attività trattamentali, sarà affidata al personale preposto alla sala operativa, con il supporto di pattuglie mobili con modalità di vigilanza non statica, attraverso controlli mirati e non regolari<sup>50</sup>. Ciò consentirebbe, altresì, di verificare l'effettiva e costante partecipazione dei detenuti ai programmi trattamentali, eventuali criticità e il conseguente risparmio e recupero di risorse umane.

Nel caso sussistano particolari necessità per l'incremento del controllo nei confronti di determinati detenuti, le Direzioni cureranno la predisposizione di attività di vigilanza più incisive.

### **DETTENZIONE IN SEZIONI EX ART. 32 COMMA 1 – DPR n.230/2000**

Trattasi del modello tipico di applicazione per le sezioni detentive degli istituti penitenziari, in cui vengono assegnati...*«i detenuti e gli internati che abbiano un comportamento che richiede particolari cautele, anche per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni»*.

Tali sezioni detentive sono disciplinate secondo criteri restrittivi che implicano una maggior chiusura rispetto al modello detentivo ordinario di 1^ fascia. La relativa assegnazione dei detenuti sarà valutata dallo staff multidisciplinare e/o équipe con provvedimento della durata di mesi 6 (sei)<sup>51</sup>. In caso d'urgenza il Direttore, su proposta del Comandante del Reparto, può disporre l'assegnazione del detenuto nelle sezioni ex art. 32 comma 1 DPR n.230/2000, in attesa delle determinazioni della staff multidisciplinare e/o équipe. Al termine del semestre lo staff multidisciplinare e/o équipe procederà a rivalutare l'assegnazione nelle sezioni ex art.32 DPR n.230/2000 e, qualora la valutazione sia positiva, il detenuto verrà ubicato nelle sezioni – modello detentivo ordinario di 1^ fascia.

La presenza degli operatori trattamentali deve essere assicurata con regolarità, al fine di stimolare i processi di rivisitazione dei comportamenti e di responsabilizzazione.

È giusto il caso di evidenziare che la gestione di questa problematica tipologia di detenuti richiede particolari cautele e attenzione, proprio in ragione del complesso profilo personologico e comportamentale che li contraddistingue. Ciò posto, laddove i singoli istituti non dispongano di sezioni ex art. 32 comma 1 - DPR n.230/2000, resta comunque ferma la possibilità di procedere, in casi gravi e urgenti, ai *“Trasferimenti dei detenuti per motivi di sicurezza”* così come disciplinato dalla nota GDAP n.0316870.U del 09 ottobre 2010<sup>52</sup>.

---

50 - Le pattuglie mobili dovranno essere costituite da almeno 2 unità di Polizia Penitenziaria e potranno muoversi di propria iniziativa all'interno dei reparti detentivi, individuando i luoghi di maggiore interesse e coordinandosi con la sala operativa (es. volanti della Polizia di Stato).

51 - Rif.to: art. 32 comma 2 del Regolamento di esecuzione - DPR n.230 del 30 giugno 2000...”La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente.”

52 - Rif.to nota GDAP n.0316870.U del 09 ottobre 2010 ...il provvedimento dovrà essere adottato dai Provveditori Regionali, che provvederanno a disporre il trasferimento del detenuto presso altro istituto sito all'interno del territorio distrettuale.

Nei casi da considerarsi più gravi, la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, acquisiti tutti gli elementi informativi utili, potrà provvedere, anche su richiesta del Capo del Dipartimento, al trasferimento del detenuto o dei detenuti, interessati dall'evento critico, disponendone l'assegnazione presso altro istituto situato in territorio di altro distretto.

## **DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE**

Il servizio del personale di Polizia Penitenziaria nell'ambito delle sezioni detentive ex art.32 comma 1 DPR n.230/2000 dovrà essere espletato all'interno della sezione con controllo costante c.d. "servizio in presenza", così come disciplinato dall'art. 42 del DPR n.82/1999, anche al fine di fornire ogni elemento utile per le valutazioni periodiche dello staff multidisciplinare e/o équipe (6 mesi).

## **MODELLI DETENTIVI PER PARTICOLARI TIPOLOGIE DI DETENUTI**

- sezioni detentive protetti sex offenders;
- sezioni detentive protetti promiscua;
- sezione detentive transessuali;
- sezione detentiva omosessuali;
- sezioni detentive collaboratori di giustizia;
- sezioni zeta;
- articolazioni detentive per la salute mentale e SAI (servizio assistenza intensiva).

Il gruppo di lavoro ritiene che, negli istituti dove non siano presenti plurime sezioni per ogni tipologia di detenuti sopra evidenziata, il modello detentivo da applicare in via generale debba essere quello ordinario 1^ fascia, fatta salva la possibilità rimessa a ciascuna Direzione di valutare l'istituzione di sezioni o semi-sezioni con modello detentivo ordinario di 2^ fascia.

Per quanto concerne i soggetti ristretti nelle articolazioni detentive per la tutela della salute mentale e SAI, le modalità custodiali da applicare saranno valutate di concerto con le ASL competenti secondo appositi protocolli stilati con la Direzione dell'istituto.

## **MODELLI DETENTIVI PER IL CIRCUITO ALTA SICUREZZA**

Nel circuito Alta Sicurezza è applicato in via generale il modello detentivo ordinario di 1^ fascia. Limitatamente alle case di reclusione ovvero sezioni di reclusione riservate al circuito AS nelle case circondariali, può derogarsi a tale regola mediante l'istituzione di sezioni o semi-sezioni con modello detentivo ordinario di 2^ fascia. In tale ipotesi la Direzione dell'Istituto trasmetterà, per il parere, una proposta strutturata e motivata al Provveditore Regionale, per la successiva approvazione del progetto da parte della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento. A seguito dell'istituzione formale delle sezioni di cui sopra, sarà cura del provveditorato di competenza assicurare le opportune comunicazioni all'apposito ufficio dipartimentale per l'aggiornamento degli applicativi del sistema AFIS.

## **PROCEDURE AMMINISTRATIVE PER L'ISTITUZIONE DEL NUOVO MODELLO DETENTIVO DI 1^ - 2^ FASCIA E SEZIONI EX ART.32 COMMA 1 - DPR N.230/2000 NEL CIRCUITO MEDIA SICUREZZA**

Nelle case circondariali e di reclusione l'istituzione di una sezione o interi reparti con modalità di custodia di 1^ e 2^ fascia ovvero sezioni ex art.32 comma 1 DPR n.230/2000 è rimessa alla competenza del Provveditore Regionale, su proposta della Direzione dell'istituto. A seguito dell'istituzione formale

delle sezioni di cui sopra, sarà cura del provveditorato assicurare le opportune comunicazioni all'apposito ufficio dipartimentale per l'aggiornamento degli applicativi del sistema AFIS.

### **ISTITUTI CON CARENZE STRUTTURALI E TECNOLOGICHE**

Le direzioni degli istituti penitenziari che presentano, in tutto o parzialmente, evidenti e significative carenze strutturali e tecnologiche, che non assicurano idonee garanzie sotto il profilo della sicurezza, non adotteranno il modello detentivo ordinario di 2<sup>a</sup> fascia, fatta salva la possibilità rimessa alla singole Direzioni di inoltrare specifica e dettagliata richiesta ai superiori uffici ministeriali ai fini degli opportuni adeguamenti.

### **SITUAZIONI DI PARTICOLARE CRITICITÀ**

In caso di particolari eventi critici quali risse, proteste collettive non pacifiche, incendi o danneggiamenti, ecc. riguardanti le sezioni nelle quali vige il modello detentivo ordinario di 2<sup>a</sup> fascia, il Direttore o in assenza il Comandante del reparto può sospendere provvisoriamente, per il tempo ritenuto necessario, tale modalità di custodia della sezione adottando, nel contempo, il modello detentivo ordinario di 1<sup>a</sup> fascia ovvero ex art.32 comma 1 DPR n.230/2000. La Direzione ne darà tempestiva informazione al Provveditorato competente.

Resta in ogni caso salva la possibilità di intervenire, per il Provveditore ovvero per il Dipartimento, nell'ambito delle rispettive competenza, mediante l'adozione di mirati provvedimenti, con cui si disponga il trasferimento per motivi di sicurezza dei detenuti responsabili, qualora ricorrano i presupposti previsti dall'art. 42 della legge n° 354/75.

### **GRUPPI DI INTERVENTO OPERATIVO (G.I.O.)**

In caso di situazioni emergenziali di particolare rilevanza (proteste violente, barricate, personale sequestrato, ecc.), nelle quali gli ordinari strumenti persuasivi non consentono la risoluzione della criticità, si ritiene opportuno proporre l'istituzione presso ogni istituto penitenziario di un Gruppo di Intervento Operativo (G.I.O.), costituito da unità di Polizia Penitenziaria debitamente formate, equipaggiate ed addestrate, anche in tecniche di mediazione, al fine di ripristinare l'ordine e la sicurezza interna. Si evidenzia, al riguardo, la necessità di rinnovare l'equipaggiamento in dotazione ai reparti detentivi, dal momento che quello attualmente in uso risulta essere, in molti casi, obsoleto e deteriorato.

Il G.I.O., la cui consistenza numerica potrebbe attestarsi intorno al 10% della forza presente negli istituti, sarà appositamente formato per le finalità di cui sopra, con corsi predisposti dall'amministrazione penitenziaria, avvalendosi di personale qualificato (istruttori) in tecniche di base previste dal Metodo Globale di Autodifesa.

Nei corsi di addestramento il personale dovrà essere preparato, in particolare, sulle modalità di gestione delle criticità e sulle strategie da adottare per il controllo dei soggetti durante gli interventi. L'obiettivo sarà quello di contenere il/i detenuto/i in maniera professionale, ripristinando lo *status quo* e tutelando sia la sicurezza degli operatori coinvolti, sia l'integrità fisica del/i ristretto/i.

Nello specifico la formazione dovrà approfondire il tema dell'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti, con particolare riferimento ai requisiti di legittimità e proporzionalità degli interventi contenitivi. Periodicamente dovranno essere predisposti corsi di aggiornamento.

Il personale facente parte del G.I.O. verrà impiegato nelle normali attività d'istituto, ricoprendo i posti di servizio su ogni quadrante.

Il gruppo di lavoro auspica, altresì, che il personale facente parte del suddetto G.I.O. al pari delle altre FF.OO. venga dotato – tra gli altri – dei seguenti dispositivi:

- c.d. dissuasori elettrici, quale arma di difesa, il cui utilizzo dovrà essere opportunamente disciplinato e rappresentare l'extrema ratio nel caso si verificano particolari eventi critici (es. aggressione fisica violenta al personale);

- dispositivo mobile di video sorveglianza denominato "Explor", concepito come parte integrante dell'equipaggiamento personale e per l'utilizzo portatile da parte dell'operatore nell'esecuzione di videoriprese, funzionale alla documentazione delle attività svolte, in occasione di particolari circostanze operative<sup>53</sup>.

L'impiego di tale strumenti dovrà essere riservato solo al personale appositamente addestrato ed in possesso delle abilitazioni in materia di uso delle armi. A tale riguardo, non può sottacersi l'obiettivo di incentivare la partecipazione del personale ai corsi di formazione MGA, individuando meccanismi idonei a tale scopo. Non può nascondersi che una parte del personale tenda a percepire le attività formative come "penalizzanti"; si adduce, a proposito, che – a fronte del rischio di infortuni accidentali – rilevi il mancato riconoscimento della presenza qualificata e dello straordinario (quello espletato va anche a recupero). Chi viene selezionato d'imperio, spesso non reagisce con entusiasmo alla scelta dell'amministrazione e, in alcuni casi, cerca di dilazionare l'attività formativa adducendo motivi connessi alla garanzia di diritti soggettivi.

Dovremmo ragionare di "partecipazione obbligatoria" ai corsi di formazione, con particolare attenzione rivolta al personale di sezione o NTP, cioè a chi svolge servizio operativo.

Particolare attenzione merita anche il tema delle attività di addestramento al tiro, fondamentale nei servizi operativi esterni, a prescindere dal fatto che siano svolti da personale NTP o del quadro permanente.

## CONCLUSIONI

Negli ultimi anni le modalità di organizzazione della vita intramuraria nel nostro sistema penitenziario hanno subito un costante rinnovamento.

Nel prenderne atto, il gruppo di lavoro ha analizzato nel dettaglio tale processo ed evidenziato come modifiche di così ampia portata, in un'organizzazione complessa quale è quella degli istituti penitenziari, comportino la necessità di approntare opportuni accorgimenti alle evidenze acquisite.

Nello specifico sono state analizzate ed individuate le principali cause dell'aumento degli eventi critici in ambito penitenziario, con particolare riferimento alle aggressioni poste in essere dalla popolazione detenuta nei confronti del personale di Polizia Penitenziaria e degli operatori in generale. Al riguardo ed in base ai temi evidenziati sono state avanzate delle proposte con alcune possibili soluzioni.

---

53 - Rif.to nota GDAP n.0173535 del 24 maggio 2015 "Disciplinare sistemi di videosorveglianza in mobilità denominati Scout ed Explor." Il sistema di video sorveglianza è stato concepito allo scopo di dotare il Corpo di Polizia Penitenziaria, di uno strumento funzionale a coadiuvare l'operatore nella documentazione delle attività istituzionali ed in particolare, nelle attività attinenti l'ordine e la sicurezza interna degli Istituti Penitenziari, la sicurezza delle traduzioni e la prevenzione/repressione dei reati in atto o consumati.

Le molteplici circolari dipartimentali succedutesi negli ultimi anni hanno originato una disomogenea applicazione delle direttive, per cui si ravvisa la necessità di definire correttamente e in maniera univoca i modelli di organizzazione della detenzione, le modalità operative e la corrispondente vigilanza, in riferimento ai quali il gruppo di lavoro propone un'ipotesi di circolare da diffondere in tutti gli istituti penitenziari del paese.

Il modello organizzativo proposto disciplina tre diversi livelli di modalità custodiale in relazione alla libertà di movimento concessa ai ristretti nella struttura detentiva, che si basa sulla conoscenza e sul senso di responsabilità dimostrato dai detenuti.

È stata anche evidenziata l'importanza e la necessità di implementare le innovazioni tecnologiche in grado di dare ausilio all'attuazione del predetto sistema organizzativo.

Sul tema appare, inoltre, determinante la condivisione con la magistratura di sorveglianza per l'eventuale adeguamento dei regolamenti interni agli istituti.

Nondimeno si ritiene opportuno il coinvolgimento delle rappresentanze dei detenuti, al fine di rendere edotta la popolazione dei ristretti sulle nuove modalità di gestione custodiali.

Attesa la portata delle modifiche che si propongono, i P.R.A.P., quali organi intermedi di collegamento, oltre a controllare la corretta esecuzione delle direttive impartite, dovranno supportare le singole Direzioni nell'instaurazione del nuovo sistema, anche attraverso l'adeguamento strutturale e tecnologico degli istituti.

Come in tutti i processi di cambiamento è altresì necessario predisporre un piano formativo che coinvolga tutte le figure professionali.

Al fine di semplificare e rendere più agevole la consultazione della normativa vigente, il gruppo di lavoro propone la revoca delle precedenti disposizioni emanate in materia <sup>54</sup>, per le parti contrastanti con le presenti direttive.

In conclusione il gruppo di lavoro, consapevole delle difficoltà di attuazione da parte delle Direzioni del nuovo assetto organizzativo proposto, rappresenta la necessità di procedere con assoluta gradualità ed in modo progressivo.

In fase di prima attuazione si ritiene, pertanto, opportuno che il Direttore, di concerto con il Comandante del Reparto, individui nell'ambito del proprio istituto i reparti nei quali adottare i modelli detentivi sopra evidenziati.

Ciò premesso, al fine di prevenire possibili turbative per l'ordine e la sicurezza, si suggeriscono le seguenti linee guida:

- A) i detenuti che attualmente sono assegnati nei reparti c.d. a regime aperto e in cui dovrà essere attivata la detenzione ordinaria di 1<sup>a</sup> fascia, saranno ammessi al modello detentivo ordinario in 2<sup>a</sup> fascia, previa valutazione dell'équipe e con provvedimento del Direttore. In caso di valutazione negativa dell'équipe, gli stessi saranno assegnati ai reparti con modello detentivo ordinario di 1<sup>a</sup> fascia;

---

54- Rif.ti: lettera circolare del 25 novembre 2011 n.3594/6044, GDAP-0445732 "Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione"; lettera circolare del 22 luglio 2013 n.3649/6099, GDAP-0260212 "Realizzazione circuito regionale ex art.115 DPR 30 giugno 2000 n.230: linee guida sulla sorveglianza dinamica"; nota del 13-07-2013, GDAP-0251644, "Linee programmatiche sulla sorveglianza dinamica"; lettera circolare del 23 ottobre 2015 n.3663/6113, GDAP-0355603 "Modalità di esecuzione della pena"; lettera circolare del 27 agosto 2017, GDAP-0246640 "Modalità di gestione della pena e gestione eventi critici"; lettera circolare del 21 dicembre 2015, GDAP-0425948 "La conoscenza della persona attraverso i processi organizzativi: indicazioni per meglio prevenire situazioni di criticità".

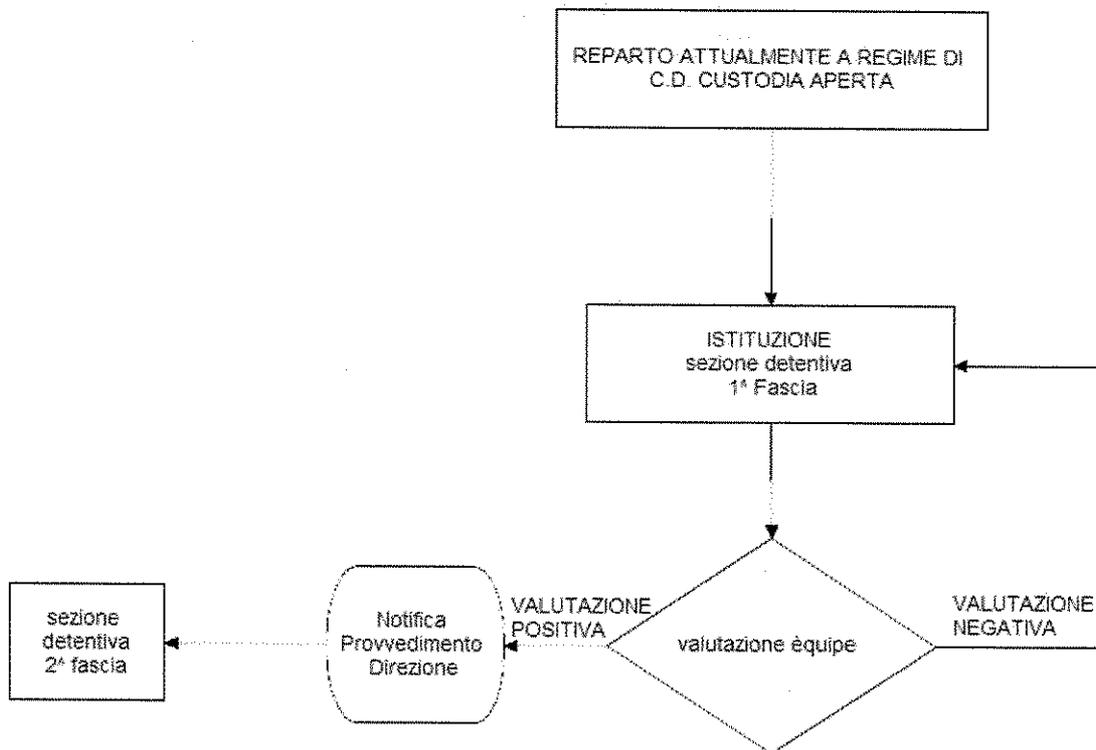
B) i detenuti che sono assegnati nei reparti in cui vige attualmente la c.d. custodia aperta e in cui dovrà essere attivato il modello detentivo ordinario in 2<sup>a</sup> fascia, saranno ammessi a tale modello previa valutazione dell'équipe e con provvedimento del Direttore. Qualora non dovessero risultare idonei all'esito delle valutazioni dell'équipe, saranno ubicati nei reparti dove sarà attivata la detenzione ordinaria in 1<sup>a</sup> fascia.

Le direzioni cureranno le modalità attuative mediante appositi avvisi alla popolazione detenuta nei tempi e nei modi ritenuti più opportuni.

Il nuovo modello organizzativo dovrà essere posto a regime entro il termine massimo di mesi 6 dall'entrata in vigore delle disposizioni dipartimentali.

Si allegano n.2 schemi illustrativi afferenti le linee guida.

## CASO A



# CASO B

