



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL' AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
Ufficio per le Relazioni Sindacali

Prot.n.



GIAP-0398057-2012

PU GIAP-1e00-08/11/2012-0398057-2012

**RISERVATA**

Al Sig. Direttore dell'Istituto Superiore di  
Studi Penitenziari

**Dott. Massimo DE PASCALIS**

C/o l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari

Via Giuseppe Barellai n. 140

**00135 – ROMA**

Alla **Dott.ssa Anna SANFELICE**

C/o la Direzione Generale del Personale e  
della Formazione – Ufficio IV

**SEDE**

Alla **Dott.ssa Cira STEFANELLI**

C/o l'I.C.F. di

**ROMA**

Alla **Dott.ssa Paola GUBBIOTTI**

C/o la Direzione Generale del Personale e  
della Formazione – Ufficio V

**Via di Brava, 99 – ROMA**

Al Comm. **Enrico VINCENTI**

C/o la Direzione Generale del Personale e  
della Formazione

**SEDE**

Al Comm. **Fabio PICHI**

C/o la Direzione Generale del Personale e  
della Formazione

**SEDE**

Al Comm. **Fabio GALLO**

C/o la Casa Circondariale di

**TERNI**

Al Vice Comm. **Daniela NOBILI**

C/o la Casa Circondariale di

**RIETI**



# Ministero della Giustizia

Al Sig. **Michele LORENZO**  
C/o O.S. **SAPPe**

Al Sig. **Domenico MASTRULLI**  
C/o O.S. **OSAPP**

Al Sig. **Antonio NAPOLI**  
C/o O.S. CISL

Al Sig. **Gennarino DE FAZIO**  
C/o O.S. UIL

Alla Sig. **Carla COZZOLINO**  
C/o O.S. **SiNAPPe**

Al Sig. **Matteo BALASSONE**  
C/o O.S. **CGIL**

Al Sig. **Aurelio MUSSO**  
C/o O.S. **UGL Pol. Pen.**

Alla Sig.ra **Valentina VARAGNOLO**  
C/o O.S. **FSA CNPP**

e, p.c.

All'Ufficio dell'Organizzazione e delle  
Relazioni del C.D.

Al Dipartimento della Giustizia Minorile  
ROMA

Alle OO.SS. del Comparto Sicurezza  
Loro sedi

**OGGETTO:** Trasmissione verbale.

Commissione ex art. 22, comma 3, D.P.R. 31 luglio 1995 n° 395.

Si trasmette per opportuna conoscenza, copia del verbale della riunione della Commissione indicata in oggetto, tenutasi il giorno **26 ottobre 2012** fatto pervenire a questo ufficio dal segretario.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Mato  
Matone  
31/10/12

COMMISSIONE EX ART. 22 D.P.R. 395/95  
Verbale della riunione del 26 ottobre 2012

**Presenti:**

Parte pubblica:

dr.ssa Simonetta Matone  
dr. Massimo de Pascalis  
dr.ssa Pierina Conte  
dr.ssa Anna Sanfelice  
dr.ssa Paola Gubbiotti  
comm. Enrico Vincenti  
comm. Fabio Pichi  
comm. Fabio Gallo  
comm. Anna Cuomo  
v. comm. Daniela Nobili

Parte sindacale:

sig. Michele Lorenzo	SAPPe
sig. Domenico Mastrulli	OSAPP
sig. Antonio Napoli	CISL
sig. Gennarino De Fazio	UIL
sig. Carla Cozzolino	SINAPPe
sig. Matteo Balassone	CGIL
sig. Aurelio Musso	UGL
sig. Domenico Pelliccia	FSA CNPP

**Oggetto della riunione:** progetto formativo di aggiornamento rivolto ai Comandanti di Reparto in servizio negli istituti penitenziari, in tema di sorveglianza dinamica.

Apres la riunione la **dr.ssa Matone** che dà il benvenuto ai presenti e comunica che potrà presenziare solo in parte ai lavori della Commissione delegando per il proseguo il dr. De Pascalis.

Evidenzia l'importanza della sorveglianza dinamica la quale è al centro dell'attenzione dell'Amministrazione nel più vasto ambito della rivisitazione dei circuiti penitenziari. L'adozione del modello della sorveglianza dinamica, infatti, non deve essere considerato un espediente per fronteggiare le note carenze di risorse da parte dell'Amministrazione, ma rappresenta una delle leve per rivisitare l'attuale sistema penitenziario e a tal riguardo si stanno svolgendo degli incontri con i Provveditori e con i Dirigenti Generali del DAP. L'attuazione della sorveglianza dinamica negli istituti all'uopo individuati, richiede anche la formazione del personale in quanto a fronte dei più ampi spazi di movimento riservati

alla popolazione detenuta, è necessario incrementare e migliorare l'offerta trattamentale. Cede la parola al dr. De Pascalis per l'illustrazione del progetto formativo.

Il **dr. De Pascalis** evidenzia che l'elaborazione di questo progetto formativo risponde ad una precisa richiesta da parte del DAP volta ad accompagnare in prima battuta i Comandanti di Reparto e a seguire i Direttori, nell'adozione del modello della sorveglianza dinamica che recepisce le indicazioni delle Regole Penitenziarie Europee che prevedono la "sicurezza dinamica costituita da personale pronto ad intervenire tramite la conoscenza dei detenuti affidati al proprio controllo". Ciò presuppone anche un potenziamento della sala regia che deve diventare una vera e propria sala operativa, punto di riferimento della Sorveglianza Generale.

Per raggiungere questo obiettivo è richiesta l'adozione di nuovi modelli organizzativi all'interno dell'area della sicurezza diretti per l'appunto a migliorare la conoscenza della persona detenuta, nonché il ripensamento di certe prassi organizzative che dispongono l'adozione di modalità particolari di sorveglianza (a vista, particolare, grandissima, grande ecc.) legate ad una concezione statica della sicurezza. L'adozione del modello della sorveglianza dinamica, infatti, non significa aumentare i carichi di lavoro degli operatori, ma presuppone un cambiamento culturale e organizzativo che preliminarmente deve essere compreso dalle figure apicali degli istituti penitenziari (Direttori e Comandanti). In questa direzione presso l'Issp sono state già organizzate delle conferenze sul tema, rivolte ai neo commissari.

Cede la parola ai rappresentanti delle OO.SS. per le loro osservazioni.

Prende la parola il **sig. Domenico Mastrulli, rappresentante sindacale dell'O.S. OSAPP**, il quale esprime apprezzamento per l'iniziativa formativa, sebbene con delle riserve e alcune cautele. Preliminarmente evidenzia che l'adozione del modello della sorveglianza dinamica, sulla scorta delle indicazioni europee, rappresenta una rivoluzione epocale che va condivisa con coloro che concretamente operano in carcere. Vi sono delle modalità particolari di sorveglianza, come ad esempio quella a vista, la grandissima ecc., che espongono il poliziotto penitenziario a delle gravi responsabilità di fronte al verificarsi di taluni eventi critici.

Sottolinea, altresì, l'opportunità che nell'ambito della rivisitazione dei circuiti e l'adozione di nuovi modelli organizzativi, si tenga conto anche della qualità della vita all'interno degli istituti penitenziari dove spesso gli agenti si trovano ad operare in condizioni faticose, sollecitando un coinvolgimento delle OO.SS. nella loro individuazione.

Si auspica che l'iniziativa formativa venga estesa a tutti gli operatori organizzando dei corsi a livello regionale e chiede di conoscere i costi del progetto formativo organizzato presso l'Issp e la sua sostenibilità da un punto di vista economico. Propone, altresì, di limitare il corso ai Comandanti degli istituti ove si può realizzare concretamente il modello della sorveglianza dinamica.

La **dr.ssa Matone** precisa che le OO.SS. saranno convocate direttamente dai Provveditorati in occasione della individuazione dei circuiti regionali, nell'ambito della contrattazione decentrata.

Riguardo la responsabilità degli operatori, ribadisce l'urgenza di modificare la norma sulla colpa in vigilando, l'adozione del modello della sorveglianza dinamica, infatti, procede di pari passo con l'alleggerimento delle responsabilità.

Interviene il **sig. Domenico Pelliccia, rappresentante sindacale dell'O.S. FSA CNPP**, che porta all'attenzione un episodio spiacevole che esula dai lavori della Commissione, riguardante la sosta in doppia fila di un'autovettura di servizio ad uso di un Dirigente Generale del DAP, che ha suscitato notevole fastidio e ha rappresentato un segnale negativo nei confronti dell'opinione pubblica e si auspica, pertanto, che simili episodi non si verificino più.

In merito all'iniziativa formativa si esprime favorevolmente sebbene con alcune precisazioni relative al concetto di conoscenza, che se riferito anche all'esterno del carcere potrebbe esporre l'operatore penitenziario a dei rischi, in quanto potrebbe risultare alle Forze dell'Ordine come un soggetto che abitualmente si accompagna a pregiudicati.

Quanto al recepimento delle direttive europee, evidenzia che non può essere fatto a macchia di leopardo, per cui alcune indicazioni sono recepite mentre altre vengono ignorate, come ad esempio la non remunerazione del lavoro dei detenuti che viene considerato, a livello europeo, come risarcimento per i danni cagionati con il reato. Esorta l'Amministrazione ad avere maggiore coraggio e a recepire tutta la normativa europea.

Prende la parola il **sig. Lorenzo, rappresentante sindacale dell'O.S. SAPPe**, il quale in premessa sollecita chiarimenti in ordine alla natura, vincolante o meno, del parere espresso da questa Commissione.

Relativamente al progetto, ritiene che sarebbe opportuno definire preliminarmente i circuiti penitenziari, individuare gli istituti dove attuare il modello della sorveglianza dinamica e successivamente avviare l'iniziativa formativa, la quale non può prescindere dall'organizzazione del lavoro che rappresenta un vero e proprio vincolo.

Pertanto, esprime un parere negativo in merito al progetto formativo e dà lettura di un documento contenente delle osservazioni sull'argomento posto all'ordine del giorno, che viene allegato al presente verbale.

Il **sig. Napoli, rappresentante sindacale dell'O.S. CISL**, si esprime positivamente sul progetto formativo, ritenendo tuttavia che l'adozione del modello della sorveglianza dinamica sia diretto concretamente a risolvere le criticità connesse alla carenza del personale contestualizzando quello che già da tempo avviene all'interno degli istituti penitenziari, ove non si riesce più ad assicurare la copertura dei posti di servizio.

Attraverso la sorveglianza dinamica si favorisce la conoscenza del detenuto e si valorizza al contempo la professionalità del poliziotto penitenziario in linea con i compiti istituzionali di cui all'art. 5 della L. 395/1990.

Chiede di sapere come l'Amministrazione intenda gestire quegli istituti penitenziari che non dispongono delle adeguate tecnologie di supporto all'adozione del modello della sorveglianza dinamica, che pertanto non può essere esteso a 360° ed è vincolato all'organizzazione del lavoro.

Si auspica che il progetto venga inserito anche nel Piano Annuale della Formazione in modo tale da organizzare delle iniziative formative a livello regionale, che coinvolgano anche gli altri operatori e non solo i commissari.

Esprime alcune perplessità in ordine alla durata del corso, ritiene infatti che tre giornate formative possano non essere sufficienti affinché questo progetto si concretizzi.

**Il sig. De Fazio rappresentante sindacale dell'O.S. UIL**, preliminarmente si compiace per la tempestività della convocazione che è intervenuta con congruo anticipo rispetto alla data della riunione, come più volte sollecitato dalle OO.SS.

Chiede chiarimenti in ordine alla natura del parere espresso da questa Commissione, vincolante o meno, e propone di adottare un apposito regolamento che disciplini la formulazione del parere stesso.

In relazione al progetto formativo esprime parere positivo sebbene con alcune perplessità in merito alle materie di insegnamento. Ritiene, infatti, che i Comandanti di Reparto per il ruolo che ricoprono dovrebbero conoscere perfettamente l'Accordo Nazionale Quadro e darvi attuazione; il suo inserimento, pertanto, fra gli argomenti di approfondimento suscita non poche riserve. Quanto al modello della sorveglianza dinamica, si auspica che non sia un espediente per sopperire alle carenze di personale, ma che diventi la chiave di volta per migliorare il sistema affrancando gli operatori dai gravosi compiti connessi alla sorveglianza statica.

Infine, chiede informazioni sulle sorti del corso sullo stress da lavoro correlato rivolto ai commissari.

**Il sig. Balassone rappresentante sindacale dell'O.S. CIGL**, si esprime negativamente sul progetto formativo in quanto ritiene che si debba prima definire l'assetto organizzativo con l'individuazione dei circuiti e solo successivamente si potrà formare il personale. Così facendo, al contrario, si bruciano le tappe e si corre il rischio di formare anticipatamente il personale in merito ad un modello che solo in poche realtà può trovare attuazione e che comunque allo stato non è dato sapere.

**Il sig. Musso, rappresentante sindacale dell'O.S. UGL**, giudica positivamente il progetto formativo, però critica la scelta di destinarlo ai soli commissari. Rivendica l'esigenza di riservarlo a coloro che quotidianamente operano a stretto contatto con la persona detenuta, in quanto il Comandante di Reparto riceve le informazioni sui detenuti non direttamente, ma attraverso gli ispettori, i sovrintendenti e gli agenti assegnati al reparto detentivo.

Sottolinea che intorno al modello della sorveglianza dinamica che si è creato un po' di allarmismo in quanto non si è compreso che trattasi di un nuovo assetto organizzativo che punta sulla conoscenza del detenuto piuttosto che sul controllo.

La **sig.ra Cozzolino rappresentante dell'O.S. SINAPPE**, si esprime negativamente sul progetto, in quanto il modello della sorveglianza dinamica può essere realizzato solo in pochissime realtà dotate del necessario supporto tecnologico, come ad esempio Trento, mentre vi sono istituti con sale regia fatiscenti. A fronte anche delle limitate risorse economiche a disposizione, propone che il corso di formazione sia destinato ai soli Comandanti di Reparto degli istituti potenzialmente in grado di adottare il nuovo modello organizzativo della sorveglianza dinamica.

Evidenzia, infine, che il modello della sorveglianza dinamica si pone in contrasto con numerose disposizioni di legge tutt'ora vigenti, come il Regolamento del Corpo, il quale prevede una serie di posti di servizio e l'indicazione precisa dei compiti cui l'agente deve adempiere.

Il **dr. De Pascalis** prende la parola e risponde alle osservazioni dei rappresentanti delle OO.SS.

Chiarisce, in primo luogo, che la conoscenza del detenuto riguarda soltanto la vita detentiva e che in ogni caso conoscere un detenuto non presuppone diventarne amico.

Precisa che trattasi di un corso di formazione volto a sensibilizzare i Comandanti di Reparto, con l'obiettivo di prepararli verso il cambiamento. Sottolinea che questo progetto è solo l'inizio di un percorso cui seguirà una formazione a pioggia rivolta a tutti gli operatori penitenziari.

L'iniziativa formativa è stata destinata ai Comandanti di Reparto in qualità di titolari del processo di lavoro, in quanto l'adozione del modello della sorveglianza dinamica comporta, in prima battuta, la modifica dell'assetto organizzativo dell'area della sicurezza, che rientra nell'ambito di competenza del Comandante di Reparto. Ovviamente a seguire, si renderà necessario procedere alla formazione anche del restante personale.

Ribadisce l'opportunità di realizzare un momento formativo con anticipo rispetto alla definizione dei circuiti, in quanto si sta realizzando un cambiamento culturale che potrà essere costruito solo con la disponibilità di interlocutori adeguatamente formati.

In merito all'Accordo Nazionale Quadro, è stato ritenuto opportuno inserirlo fra le materie di insegnamento perché a livello pratico sono state riscontrate alcune criticità.

Il costo del corso, limitato alle sole spese di missione per il viaggio, sarà comunicato successivamente.

Il corso sullo stress da lavoro correlato è stato rinviato nel 2013 e sarà finanziato dai fondi con i fondi assegnati per la formazione.

Non essendoci ulteriori interventi da parte dei rappresentanti delle OO.SS, il dr. De Pascalis dichiara chiusa la riunione che si conclude alle ore 12.00.

Roma 26 ottobre 2012

Il verbalizzante  
V. Comm. Daniela Nobili

## Osservazioni sull'argomento, oggetto della convocazione commissione paritetica della formazione, del 26 ottobre 2012.

La convocazione della commissione ha come oggetto "l'acquisizione del parere circa la realizzazione di un progetto formativo di aggiornamento di un corso riservato ai comandanti di reparto in tema di **sorveglianza dinamica**"

Un corso che si pone come obiettivo, mediante l'adozione del modello di sorveglianza dinamica, fornire elementi utili per realizzare un assetto organizzativo basato dal controllo alla conoscenza della persona detenuta.

Per la sua attuazione bisognerebbe prima di tutto rivedere il sistema normativo che spazia dal Regolamento del Corpo alla norma penale[1], per poi passare allo studio di fattibilità.

Il concetto *sorveglianza dinamica* è contemplato nella parte IV (ordine e sicurezza) della raccomandazione europea R(2006)2 al punto 51.1 che recita: *le misure da applicare ai singoli detenuti per la sicurezza devono essere il minimo necessario per una custodia sicura* ed il successivo punto 2 argomenta che: *la sicurezza fornita dalle barriere fisiche e DI ALTRI MEZZI TECNICI (?) deve essere completata (ripeto completata) dalla sicurezza dinamica costituita dal personale all'erta che conosce i detenuti affidati al proprio controllo*. Quindi la vigilanza dinamica si vincola con la SICUREZZA assicurata da barriere fisiche e mezzi tecnici.

L'iniziativa formativa, avrà la sua validità **solo dopo** aver valutato se il modello di sorveglianza dinamica, ed i suoi vincoli, indicato dalla **raccomandazione** (non direttiva) Europea R(2006)2 - regole penitenziarie europee - possa essere attuato nel nostro sistema penitenziario. Acquisito il parere di fattibilità allora si può procedere con "l'aggiornare" il personale direttivo (e non solo) del Corpo.

Se è reputato necessario rivedere il sistema "sicurezza penitenziaria". l'Amministrazione deve destinare particolare attenzione, impegno e risorse ad arginare ossia fronteggiare quei fenomeni che in questo contingente momento storico la caratterizzano negativamente, individuabili in episodi di risse, aggressioni, autolesionismo, suicidi, ecc.

E' complessa e particolare la tematica della "sicurezza penitenziaria" perché è condizionata dalle continue metamorfosi della tipologia della popolazione detenuta, quindi "l'aggiornamento" piuttosto che la formazione del personale, deve tenere conto dei vincoli prodotti da questi fenomeni: il binomio operatività e trattamento devono coincidere con la sicurezza per la gestione dei conflitti e degli eventi critici e il sistema formativo, quale tale, deve consentire la conseguente conoscenza di normative e prassi amministrative più recenti, delle quali il nostro ordinamento ne è particolarmente ricco.

E' indispensabile, allora, puntare su una formazione non sporadica ma costante[2] ed abile a indicare il "*modus operandi*" atto ad agevolare la delicata funzione esercitata da tutta la sfera componente il "settore sicurezza" che, ricordiamo, va dall'agente di sezione al Comandante del reparto e che si ponga come obiettivo/vincolo rimodellare, su una già esistente base di cultura penitenziaria, il nuovo modello operativo che consenta "**l'agire aderente nell'esercizio delle funzioni**".

Quanto esposto dovrebbe essere il collegamento per la realizzazione dei *circuiti penitenziari*. [3] dai quali parrebbe nasca l'esigenza del progetto per la realizzazione del nuovo modello di sicurezza che predilige una funzione educativa a quella segregata. **La sua realizzazione indurrà l'adozione di nuovi compiti ai quali dovrà attendere il personale del Corpo**, in modo esclusivo sull'agente di "prima linea" che già si confronta ed affronta il quotidiano, con le attenzioni che la sezione detentiva impone, con i suoi alti e bassi momenti di attività e dai repentini cambiamenti.

1 - la riforma dell'art. 387 c.p. è stata proposta dall'Amministrazione penitenziaria all'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia.

2 - art. 11 D.P.R. 15.2.99 n. 82 - art 22 c.5 D.P.R. 1995 n.395

3 - art. 115 D.P.R. 230/2000



Pare normale sollevare un quesito: L'adozione di un "provvedimento amministrativo" che abolisce o limita la vigilanza su una parte dell'istituto ha delle ricadute sull'esclusione delle responsabilità penali in capo al personale addetto al controllo?

Allora se bisogna per forza adottare il modello di sorveglianza dinamica[4] il personale che opera *front line* deve essere dotato di una preparazione tipo "*intelligence*" perchè comunque la raccomandazione europea parla di **conoscenza dei detenuti affidati al proprio controllo** leggasi sotto la loro responsabilità che equivale a responsabilità diretta.

In un istituto di elevata capienza, che rientri nei parametri di "media sicurezza", la vigilanza dinamica necessita di **valutazione del detenuto per stabilirne il livello di pericolosità ed il rischio di evasione e il suo livello di sicurezza deve essere REGOLARMENTE rivalutato.**[5]

Ora questa attività (monitoring) la si effettua nel quotidiano e nei reparti detentivi. Il Comandante essendo l'apice del settore sicurezza si suppone che abbia il compito di elaborare i dati pervenuti ed impartire le successive indicazioni operative (Direttore permettendo).

In conclusione riteniamo **NON prioritaria** la formazione diretta ai soli comandanti di reparto, il momento formativo deve essere esteso al personale che opera a stretto contatto con la popolazione detenuta per rendere completezza allo spirito innovativo della normativa e/o alla raccomandazione europea, ritenendo inoltre che il corso debba essere effettuato a livello regionale visto che comunque ha una correlazione con la realizzazione dei circuiti regionali. Infine il progetto formativo deve essere differenziato tenendo conto degli obiettivi da raggiungere e degli strumenti da fornire al personale dei vari ruoli. Un momento formativo che riveste una sua importanza non deve essere vanificato, necessita di essere rivisto nelle materie e durata, prevedendo anche più edizioni e momenti di confronto.

Roma 26 ottobre 2012

Il componente di parte sindacale  
commissione formazione  
Delegato S.A.P.P.e  
Michele LORENZO

